

GS brief aan Provinciale Staten

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

Datum
28 mei 2024

Ons kenmerk
PZH-2024-854180597
DOS-2023-0007394

Bijlagen
3

Aan Provinciale Staten

Onderwerp:

Beantwoording vragen Statenlid over Ontwerp Herziening Omgevingsbeleid 2024

Geachte Statenleden,

In de vergadering van de Statencommissie Ruimte en Milieu van 10 april 2024 is de Ontwerp Herziening Omgevingsbeleid 2024 besproken. Daarbij is de volgende toezegging gedaan (RM/T2024.020): "Gedeputeerde Koning zegt toe schriftelijk te reageren op de ingewonnen juridische informatie van dhr. Van de Breevaart (SGP)."

Op 15 april 2024 heeft dhr. Van de Breevaart de betreffende juridische informatie per mail toegestuurd aan gedeputeerde Koning. Op 6 mei 2024 is per mail een reactie gestuurd op de overgelegde juridische informatie. Hierop zijn aanvullende vragen gesteld per mail van 8 mei 2024 en per mail van 17 mei 2024. Omdat de vragen niet alleen van technische aard zijn, is ervoor gekozen de vragen te beantwoorden met een brief van Gedeputeerde Staten.

In deze brief wordt eerst uitleg gegeven over de kern van de vragen en de kern van de beantwoording. Vervolgens is een uitgebreid algemeen antwoord opgenomen op de vragen. De individuele vragen en de beantwoording daarvan vindt u in de bijlagen.

Wat is de kern van de gestelde vragen?

De gestelde vragen hebben betrekking op de vraag of er sprake is van terugwerkende kracht van de regels over sociale huur in de Ontwerp Herziening 2024 Omgevingsbeleid. In de vragen wordt verondersteld dat de regels in de omgevingsverordening zijn gericht op anterieure overeenkomsten en daarmee terugwerkende kracht hebben.

Kern van de beantwoording: geen terugwerkende kracht

Het gaat om zogenaamde instructieregels die zijn gericht op nieuwe wijzigingen van het gemeentelijk omgevingsplan. De instructieregels hebben geen betrekking op anterieure overeenkomsten, dit zou in strijd zijn met het karakter van instructieregels en daarmee ook met de Omgevingswet.

De veronderstelling dat er in de verordening regels zijn opgenomen die zijn gericht op anterieure overeenkomsten en dat daarmee sprake zou zijn van terugwerkende kracht, is onjuist.

In het overgangsrecht is bij de regels voor sociale huur een uitzondering gemaakt voor een wijziging van een omgevingsplan die al langer in voorbereiding is en waarbij het onredelijk zou zijn de regels op die wijziging van toepassing te verklaren. Gebruikelijk is een uitzondering te maken voor een wijziging van het omgevingsplan, waarbij het ontwerp ter inzage is gelegd voor de inwerkingtreding van de nieuwe instructieregels. In dit geval hebben Gedeputeerde Staten gekozen voor een ruimer overgangsrecht, door ook een uitzondering te maken voor een wijziging van het omgevingsplan waarbij nog geen ontwerp ter inzage is gelegd, maar waarbij al wel voor een bepaalde datum een anterieure overeenkomst is aangegaan. De betreffende wijziging van het omgevingsplan hoeft dan niet te voldoen aan de nieuwe instructieregel. De voorgenomen tekst biedt dus juist een versoepeling van de instructieregel, ten opzichte van de wettelijke vereisten uit de Omgevingswet.

De voorwaarden om gebruik te kunnen maken van het overgangsrecht hebben wel betrekking op zaken die al dan niet in het verleden hebben plaatsgevonden. Echter, dit is geen terugwerkende kracht.

Hieronder is een en ander uitgebreider verwoord.

Uitgebreid algemeen antwoord

De betreffende regels in de omgevingsverordening zijn zogenaamde instructieregels. Het gaat om regels die zijn gericht op een wijziging van het gemeentelijk omgevingsplan. De regels zijn dus niet gericht op anterieure overeenkomsten. Dat zou ook in strijd zijn artikel 2.23 van de Omgevingswet, waarin is bepaald waarop provinciale instructieregels betrekking kunnen hebben.

De hoofdregel in de Zuid-Hollandse Omgevingsverordening (ZHOV) is dat een wijziging van het omgevingsplan op het moment van vaststelling moet voldoen aan de op dat moment geldende instructieregels in de omgevingsverordening.

Naast deze hoofdregel biedt de Omgevingswet ook de mogelijkheid om met een instructieregel aanpassing van een geldend omgevingsplan voor te schrijven binnen een te stellen termijn. In dit geval is geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheid.

Als een nieuwe instructieregel wordt opgenomen in de omgevingsverordening kan het onredelijk zijn om die instructieregel al van toepassing te verklaren op een wijziging van het omgevingsplan die al langer in voorbereiding is. In de ontwerp Herziening 2024 is daarom overgangsrecht opgenomen.

Het overgangsrecht is een versoepeling van de nieuwe instructieregel, omdat is bepaald dat sommige wijzigingen van het Omgevingsplan niet hoeven te voldoen aan de instructieregel. Gebruikelijk is dat een uitzondering wordt gemaakt voor een wijziging van het omgevingsplan dat in ontwerp ter inzage is gelegd vóór de inwerkingtreding van de betreffende instructieregel. In dit geval is gekozen voor een nog ruimer overgangsrecht door aan te geven dat zelfs als nog geen wijziging van het omgevingsplan in ontwerp ter inzage is gelegd, in bepaalde gevallen toch de nieuwe instructieregel buiten toepassing blijft. Het gaat om de situatie dat een anterieure overeenkomst is aangegaan voor een bepaalde datum. In de gestelde vragen hierover wordt de redenering omgedraaid, namelijk dat de provincie eisen zou stellen aan anterieure overeenkomsten. Die redenering klopt echter niet.

Het gaat juist om het buiten toepassing laten van de nieuwe instructieregels als een wijziging van het omgevingsplan is voorafgegaan door een anterieure overeenkomst. Oftewel: een versoepeling van de nieuwe regels. Het is wel zo dat niet iedere anterieure overeenkomst een reden kan zijn om de nieuwe instructieregel buiten toepassing te laten. Alleen anterieure overeenkomsten waarvan redelijkerwijs niet verwacht kan worden dat daarin al rekening is gehouden met (mogelijke) nieuwe regels over sociale huur, kunnen aanleiding zijn om de instructieregel buiten toepassing te laten zodat de wijziging van het omgevingsplan daar niet aan hoeft te voldoen.

Omdat een anterieure overeenkomst voorafgaat aan een procedure tot wijziging van een omgevingsplan, mag verwacht worden dat bij het aangaan van een anterieure overeenkomst niet alleen rekening wordt gehouden met de geldende regels, maar ook met regels die aangekondigd zijn of in voorbereiding zijn en waarvan redelijkerwijs verwacht kan worden dat die van toepassing zijn op het moment dat de wijziging van het omgevingsplan wordt vastgesteld. Het moet immers gaan om een uitvoerbare overeenkomst.

Bij de Herziening Wonen, Werken en Werelderfgoed, waarin de norm van 30% sociale huur is vastgelegd, is als peildatum voor anterieure overeenkomsten 14 maart 2023 gekozen. Dat is de datum dat de RRA's zijn ondertekend; verwacht mag worden dat vanaf die datum in anterieure overeenkomsten rekening wordt gehouden met de mogelijkheid van het opnemen in de Omgevingsverordening van een norm van 30% sociale huur.

De norm van 30% sociale huur bij nieuwbouw volgt niet letterlijk uit de RRA's, maar is daarmee wel in lijn. In de RRA's staat dat van het nieuwbouwprogramma 2/3 betaalbaar moet zijn en minimaal 1/3 te bouwen door corporaties, en per gemeente toe te groeien naar 30% sociale huurwoningen in de voorraad. De precieze bewoording verschilt per RRA.

Bij de Ontwerp Herziening 2024, waarin de norm van 40% sociale huur bij nieuwbouw is vastgelegd, is als peildatum voor anterieure overeenkomsten 19 juni gekozen. Verwacht mag worden dat vanaf die datum in anterieure overeenkomsten rekening wordt gehouden met de mogelijkheid van het opnemen in de Omgevingsverordening van een norm van 40% sociale huur, nadat een meerderheid van Provinciale Staten dit voornemen heeft gepubliceerd in het coalitieakkoord.

Het overgangsrecht voor de regels over sociale huur in de ontwerp Herziening 2024 is wat ingewikkelder omdat in twee opeenvolgende herzieningen hierover iets is opgenomen. De ontwerp Herziening 2024 borduurt voort op het overgangsrecht in de Herziening Wonen, Werken en Werelderfgoed. Er worden dus twee periodes onderscheiden. De periode tot 14 maart (die al in de Herziening Wonen, Werken en Werelderfgoed werd genoemd) en de periode van 14 maart tot 19 juni.

De nieuwe instructieregel voor 40% sociale huur in de nieuwbouw is niet van toepassing op een wijziging van het omgevingsplan waarvoor vóór 14 maart 2023 een anterieure overeenkomst is aangegaan. Nogmaals wordt benadrukt dat het hier niet gaat om terugwerkende kracht, maar juist om een versoepeling (buiten toepassing laten van de instructieregel).

De nieuwe instructieregel voor 40% sociale huur in de nieuwbouw is evenmin van toepassing op een wijziging van het omgevingsplan waarvoor in de periode van 14 maart 2023 tot 19 juni een anterieure overeenkomst is aangegaan. De wijziging van het omgevingsplan moet bij vaststelling dan wel voldoen aan de norm van 30% die is vastgelegd in de Herziening Wonen, Werken en Werelderfgoed. Ook hierbij wordt wederom benadrukt dat het hier niet gaat om terugwerkende kracht, maar juist om een versoepeling (in plaats van de norm van 40% sociale huur, geldt de norm van 30% sociale huur).

Ten slotte. De regeling voor 40% sociale huur is er op gericht dat in regionaal verband gedifferentieerde afspraken worden gemaakt over het percentage sociale huur per plan. De provincie gaat ervan uit dat voor 98% van de woningbouwplannen regionale afspraken zullen worden gemaakt. Dit percentage is gebaseerd op het percentage woningbouwplannen waarmee Gedeputeerde Staten hebben ingestemd in maart 2024, door het mede vaststellen van de regionale woningbouwprogramma's. Alleen als die regionale afspraken er niet komen, dus in hooguit 2% van de gevallen, gaat de regeling in de verordening werken en geldt de norm van 40% per woningbouwplan.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,
secretaris,

voorzitter,

drs. M.J.A. van Bijnen MBA

drs. J. Smit

Bijlagen

- Bijlage 1 Vragen 15 april 2024 Dhr. Van de Breevaart;
- Bijlage 2 Beantwoording vragen 15 april 2024 Dhr. Van de Breevaart;
- Bijlage 3 Vragen 6 mei en 17 mei 2024 Dhr. Van de Breevaart en beantwoording.