

ECLI

ECLI:NL:RVS:2024:3870

Datum uitspraak

25 september 2024

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 23 augustus 2022 heeft het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland besloten om de raad een aanwijzing te geven als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening. Deze houdt in dat de raad voor de locatie Bronsgeest binnen één jaar na de bekendmaking van de proactieve aanwijzing een herziening op het bestemmingsplan vast moet stellen, zodat op die locatie minimaal 240 sociale huurwoningen mogelijk worden gemaakt. Het college stelt zich op het standpunt dat het plangebied van het bestemmingsplan "Bronsgeest 2021" ruimte biedt aan minimaal 240 sociale huurwoningen. Gelet op het tekort aan sociale huurwoningen heeft het college besloten om een proactieve aanwijzing te geven. De proactieve aanwijzing houdt in dat het bestemmingsplan "Bronsgeest 2021" moet worden herzien, zodat alsnog in de realisatie van minimaal 240 sociale huurwoningen op die locatie wordt voorzien. De gemeenteraad, Werkgroep Behoud van Bronsgeest, [appellant sub 3] en [appellant sub 4] zijn het allen niet eens met het besluit van het college en hebben daartegen beroep ingesteld.

Volledige tekst

202206930/1/R3.

Datum uitspraak: 25 september 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. de raad van de gemeente Noordwijk
2. Werkgroep Behoud van Bronsgeest (hierna: de werkgroep),

3. [appellant sub 3], wonend te Noordwijk,
4. [appellant sub 4], wonend te Noordwijk,
appellanten,
en
het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 23 augustus 2022 heeft het college besloten om de raad een aanwijzing te geven als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro). Deze houdt in dat de raad voor de locatie Bronsgeest binnen één jaar na de bekendmaking van de proactieve aanwijzing een herziening op het bestemmingsplan vast moet stellen, zodat op die locatie minimaal 240 sociale huurwoningen mogelijk worden gemaakt.

Tegen dit besluit hebben de raad, de werkgroep, [appellant sub 3] en [appellant sub 4] beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De raad en [appellant sub 3] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 22 februari 2024, waar de raad, vertegenwoordigd door mr. W. Lever, advocaat te Leiden, de werkgroep, vertegenwoordigd door [gemachtigde], [appellant sub 3], bijgestaan door mr. S.A.N. Geerling, rechtsbijstandverlener te Leusden, [appellant sub 4], bijgestaan door mr. D.G. Lasschuit, advocaat te Leiden, en het college, vertegenwoordigd door mr. S.T.J. Olierook, advocaat te Den Haag, zijn verschenen. Ook zijn op de zitting TGH Ontwikkeling en Beleggingen B.V. en TN Ontwikkeling B.V., vertegenwoordigd door [gemachtigden], als partij gehoord.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Op grond van artikel 4.4, aanhef en onder a, van de Invoeringswet Omgevingswet blijft op een beroep tegen een ambtshalve genomen besluit op de voorbereiding waarvan afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is en waarvan het ontwerp vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd, het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het besluit onherroepelijk wordt. Als tegen het besluit geen beroep openstaat, dan blijft op grond van artikel 4.4, aanhef en onder b, van de Invoeringswet Omgevingswet, het oude recht van toepassing tot het besluit van kracht wordt.

Het besluit tot het geven van een aanwijzing als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, van de Wro is voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb en het ontwerpbesluit is op 17 maart 2022 ter inzage gelegd. Welk recht in dit geval van toepassing is, is verder afhankelijk van de vraag of tegen het besluit beroep openstaat. Op die vraag gaat de Afdeling in overweging 6 in. Aan de hand van het antwoord op die vraag, zal de Afdeling in overweging 7 bespreken welk recht in dit geval van toepassing is.

Inleiding

2. Bij besluit van 22 februari 2022 heeft de raad het bestemmingsplan "Bronsgaest 2021" vastgesteld. Het plangebied ligt ten noorden van Noordwijk, tussen de Gooweg, de Van Berckelweg en de N206 en bestaat grotendeels uit bollenelden. Het bestemmingsplan maakt het mogelijk om een deel van deze bollenelden te transformeren tot een woonwijk met maximaal 350 woningen. Dat is gedaan door aan het noordwestelijk deel van het plangebied een uit te werken woonbestemming toe te kennen. Daarbij is in artikel 12.2.1, onder a, onder 1, van de planregels bepaald dat minimaal 30% van de te realiseren woningen sociale huurwoningen moeten zijn. Dat betekent dat als het maximum van 350 woningen wordt gebouwd, daarvan minimaal 105 sociale huurwoningen moeten zijn. Voor het zuidelijk deel van het plangebied geldt dat de bollenelden door toekenning van een agrarische bestemming als zodanig bestemd blijven.

3. Het college stelt zich op het standpunt dat het plangebied van het bestemmingsplan "Bronsgaest 2021" ruimte biedt aan minimaal 240 sociale huurwoningen. Gelet op het tekort aan sociale huurwoningen heeft het college besloten om een proactieve aanwijzing te geven. De proactieve aanwijzing houdt in dat het bestemmingsplan "Bronsgaest 2021" moet worden herzien, zodat alsnog in de realisatie van minimaal 240 sociale huurwoningen op die locatie wordt voorzien. In het besluit staat dat het gaat om de locatie Bronsgaest, zoals weergegeven in het in de gemeente Noordwijk gelegen besluitvlak op ruimtelijkeplannen.nl, dat vindbaar is onder NL.IMRO.9928.DOSx2022x0200651AW-VA01. Dit besluitvlak is gelijk aan het plangebied van het bestemmingsplan "Bronsgaest 2021".

4. De raad, de werkgroep, [appellant sub 3] en [appellant sub 4] zijn het allen niet eens met het besluit van het college en hebben daartegen beroep ingesteld. Hiertoe voeren zij onder meer aan dat provinciale belangen het met het oog op een goede ruimtelijke ordening niet noodzakelijk maken dat de aanwijzing wordt gegeven. Verder betogen zij dat het college de nadelige consequenties van de aanwijzing onvoldoende bij zijn besluit heeft afgewogen. Ook is onvoldoende onderbouwd dat het door het college gewenste aantal sociale huurwoningen uitvoerbaar is.

Wettelijk kader

5. Ingevolge artikel 4.2, eerste lid, van de Wro, kunnen, indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken, gedeputeerde staten aan de gemeenteraad een aanwijzing geven om binnen een daarbij te bepalen termijn een bestemmingsplan vast te stellen overeenkomstig daarbij gegeven voorschriften omtrent de inhoud van dat bestemmingsplan.

Ingevolge artikel 3.8, tweede lid, van de Wro, kunnen, voor zover het ontwerp van een bestemmingsplan zijn grondslag vindt in een aanwijzing die betrekking heeft op een daarbij concreet aangegeven locatie, waarvan geen afwijking mogelijk is, zienswijzen daarop geen betrekking hebben.

Ingevolge artikel 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) kan een belanghebbende tegen een besluit beroep instellen bij de bestuursrechter.

Ingevolge artikel 8:5 van de Awb, gelezen in verbinding met artikel 1 van bijlage 2 bij de Awb, kan geen beroep tegen een besluit omtrent een aanwijzing als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, van de Wro worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, tenzij de aanwijzing betrekking heeft op een daarbij concreet aangegeven locatie waarvan geen afwijking mogelijk is.

Ingevolge artikel 8.2, eerste lid, van de Wro kunnen bij een beroep tegen een besluit omtrent vaststelling van een bestemmingsplan, een inpassingsplan of een rijksbestemmingsplan als bedoeld in artikel 10.3, eerste lid, geen gronden worden aangevoerd die betrekking hebben op een aanwijzing als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, of artikel 4.4, eerste lid, waarop dat besluit berust, voor zover deze aanwijzing betrekking heeft op een daarbij concreet aangegeven locatie waarvan geen afwijking mogelijk is.

Bevoegdheid Afdeling en toepasselijk recht

6. Tegen de proactieve aanwijzing staat ingevolge artikel 8:6, eerste lid, van de Awb, gelezen in verbinding met artikel 2 van de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak alleen beroep bij de Afdeling open, voor zover de aanwijzing betrekking heeft op "een daarbij concreet aangegeven locatie, waarvan geen afwijking mogelijk is". Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 17 september 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:3436](#), onder 4.1, heeft de wetgever met de bovenstaande regeling bedoeld om beroepsmogelijkheden tegen een proactieve aanwijzing uit te sluiten, tenzij de aanwijzing ziet op een concreet aangegeven locatie, waarvan geen afwijking mogelijk is.

De Afdeling stelt vast dat de aanwijzing om een bestemmingsplan vast te stellen dat ten minste voorziet in bouw van 240 sociale huurwoningen, zich specifiek richt op één locatie binnen het grondgebied van de gemeente Noordwijk, zoals geografisch weergegeven op ruimtelijkeplannen.nl, vindbaar onder NL.IMRO.9928.DOSx2022x0200651AW-VA01. Dit betreft de woningbouwlocatie 'Bronsgaast'. Hiermee is naar het oordeel van de Afdeling sprake van een aanwijzing die ziet op een concreet aangegeven locatie, waarvan geen afwijking mogelijk is, zodat de Afdeling bevoegd is om kennis te nemen van de beroepen gericht tegen deze aanwijzing.

7. Omdat tegen de proactieve aanwijzing beroep openstaat, blijft in dit geval op grond van artikel 4.4, aanhef en onder a, van de Invoeringswet Omgevingswet op deze procedure het recht zoals dat gold vóór 1 januari 2024, van toepassing tot dat besluit onherroepelijk wordt.

Toetsingskader

8. Het college heeft op grond van artikel 4.2, eerste lid, van de Wro, de bevoegdheid om aan de gemeenteraad een proactieve aanwijzing te geven die het ter bescherming van provinciale belangen met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk acht. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het college van de noodzaak van het geven van de proactieve aanwijzing heeft mogen uitgaan. De Afdeling toetst de beslissing van het college van gedeputeerde staten om van deze bevoegdheid gebruik te maken in beginsel terughoudend. Verder beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

8.1. De Afdeling hecht eraan daarbij te overwegen dat het geven van een proactieve aanwijzing een bevoegdheid is. Inherent daaraan is dat het college de aan de orde zijnde belangen zorgvuldig moet afwegen en dat het resultaat van die afweging geen onevenredige gevolgen mag hebben. Dat brengt met zich dat de aan de onderbouwing van de noodzaak en inhoud van de proactieve aanwijzing te stellen eisen hoger zijn naarmate de gevolgen van de proactieve aanwijzing ingrijpender zijn. Zo zijn die eisen in het geval van een proactieve aanwijzing die een bepaalde ruimtelijke ontwikkeling naar inhoud en locatie aan het gemeentebestuur voorschrijft, hoger dan wanneer het gaat om een proactieve aanwijzing die een bepaalde ruimtelijke ontwikkeling in algemene zin tegengaat. Die eisen zijn ook hoger naarmate de proactieve aanwijzing meer ingrijpt in de beleids- en beoordelingsruimte die

gemeentelijke bestuursorganen met betrekking tot te maken planologische keuzen toekomt. Ook moet in deze gevallen worden beoordeeld en gemotiveerd of de proactieve aanwijzing en - in samenhang daarmee - de ruimtelijke ontwikkeling, waarop de proactieve aanwijzing ziet, uitvoerbaar is.

8.2. Bij het hiervoor gestelde betreft de Afdeling dat op grond van artikel 8.2, eerste lid, van de Wro tegen het besluit, waarbij ter uitvoering van een proactieve aanwijzing een bestemmingsplan wordt vastgesteld, geen beroepsgronden kunnen worden aangevoerd die betrekking hebben op de aanwijzing waarop het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan berust, voor zover de aanwijzing betrekking heeft op een daarbij concreet aangegeven locatie waarvan geen afwijking mogelijk is. In de bestemmingsplanprocedure zal dus de ruimtelijke ontwikkeling die proactief is aangewezen, in ieder geval naar inhoud en locatie als vaststaand hebben te gelden.

De bespreking van de beroepen

Noodzaak van de aanwijzing

9. De raad, [appellant sub 4], [appellant sub 3] en de werkgroep voeren aan dat het college niet bevoegd was om op grond van artikel 4.2, eerste lid, van de Wro de proactieve aanwijzing te geven. Volgens de raad en [appellant sub 4] ontbreekt in het voorliggende geval de noodzaak om, vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening, een proactieve aanwijzing te kunnen geven. Hiertoe betoogt de raad dat het vastgestelde bestemmingsplan al voorziet in de behoefte aan sociale huurwoningen. Het plan is in zoverre ook niet in strijd met het provinciaal beleid. Over het aantal te realiseren (sociale) huurwoningen zijn met de provincie geen concrete afspraken gemaakt. De raad wijst er verder op dat de bouw van maximaal 350 woningen, waarvan 105 sociale huurwoningen, op de locatie Bronsgeest voorziet in een actuele behoefte, die regionaal is afgestemd. Dit volgt onder meer uit de Planlijst Woningbouw 2021 van Holland Rijnland, die door het college bij brief van 7 december 2021 is aanvaard. Gelet op die meest recente, door het college aanvaarde Planlijst heeft het college er mee ingestemd dat op de locatie Bronsgeest het in het bestemmingsplan voorziene aantal sociale huurwoningen wordt gerealiseerd. De raad voert verder aan dat het niet nodig is om op deze locatie méér sociale huurwoningen te realiseren. De bouw van sociale huurwoningen is met de gemeentelijke Woonvisie 2020-2030 van 26 januari 2021 afdoende geborgd. In de gemeente wordt al stevig ingezet op het toevoegen van voldoende sociale huurwoningen. In dit kader merkt de raad op dat de door het college genoemde geschatte sociale woningvoorraad van 21% van de totale woningvoorraad in de gemeente niet juist is. Hierbij is alleen rekening gehouden met de sociale huurwoningen in corporatiebezit en niet met sociale huurwoningen in particulier eigendom. Wanneer hiermee rekening wordt gehouden, komt het totale aandeel van de sociale huurwoningen binnen de gemeente volgens de laatste berekeningen uit op 25,1% van de totale woningvoorraad.

[appellant sub 4] en [appellant sub 3] voeren verder aan dat het college ten onrechte de proactieve aanwijzing heeft gegeven, terwijl de raad aan de provincie heeft laten weten bezig te zijn met het in kaart brengen van alternatieve locaties voor de bouw van sociale huurwoningen. [appellant sub 4] begrijpt niet waarom het college deze inventarisatie niet heeft afgewacht. De werkgroep betoogt dat er voldoende alternatieve locaties zijn, zowel binnen- als buitenstedelijk, waarop de woningbouw had kunnen worden voorzien.

9.1. Uit het aanwijzingsbesluit blijkt dat volgens het college de noodzaak voor de aanwijzing gelegen is in het provinciale belang om een evenwichtige verdeling van de woningvoorraad te waarborgen. Het college heeft de aanwijzing als volgt gemotiveerd. Het college wijst erop

in 2018 te hebben ingestemd met het regionale woningbouwprogramma, waarin de locatie Bronsgeest met maximaal 600 woningen is opgenomen. Op verzoek van de gemeente Noordwijk heeft het college ingestemd met een verhoging tot 660 woningen, onder de voorwaarde dat de extra woningen in de sociale huursector zouden worden gerealiseerd. Het college ging ervanuit dat hiermee 240 sociale huurwoningen in Bronsgeest zouden worden gerealiseerd. Voor wat betreft het aantal sociale huurwoningen is het college ervan uitgegaan dat de bestaande woningvoorraad van Noordwijk voor 21% bestaat uit sociale huurwoningen. Daarmee blijft de gemeente Noordwijk achter ten opzichte van andere gemeenten in de regio Holland Rijnland. Het college heeft erop gewezen dat het tekort aan sociale woningen binnen Noordwijk blijkt uit de Monitor 2021 Regionale Woonagenda Holland Rijnland van 22 september 2021 van de regio Holland Rijnland en ook uit het eigen gemeentelijk beleid, te weten de Noordwijkse Woonagenda 2016-2020 van de gemeente Noordwijk en de Woonvisie 2020-2030 van de gemeente Noordwijk. Het college wijst verder op prestatieafspraken tussen de gemeente Noordwijk en de woningcorporatie Stek van 10 december 2020, waarin is afgesproken dat op de locatie Bronsgeest 132 sociale huurwoningen worden gerealiseerd. Het college maakt er melding van dat het in zijn reactie op het voorontwerpbestemmingsplan Bronsgeest 2021 heeft verzocht om minimaal 132 sociale huurwoningen binnen dit bestemmingsplan mogelijk te maken. Dit verzoek is door de raad niet ingewilligd. Daarnaast heeft de raad niet aangegeven op welke locatie(s) binnen Noordwijk 108 extra sociale huurwoningen gerealiseerd kunnen worden die niet binnen het plangebied worden gebouwd. Uit het verweerschrift en het verhandelde op de zitting blijkt verder dat het college de locatie Bronsgeest als een van de weinige locaties geschikt acht om op korte termijn een behoorlijk aantal sociale huurwoningen te realiseren, ook omdat de gemeente eigenaar is van een groot deel van de gronden in het plangebied. Deze locatie is ook aangewezen voor grootschalige woningbouw.

9.2. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college, gelet op wat daarover door de raad, [appellant sub 4], [appellant sub 3] en de werkgroep is aangevoerd, hiermee niet toereikend gemotiveerd dat een evenwichtige verdeling van de sociale huurwoningenvoorraad het met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maakt dat de aanwijzing wordt gegeven. Dat geldt zowel voor het aantal te realiseren sociale huurwoningen als voor de locatie waar deze moeten worden gerealiseerd. De Afdeling licht dat hierna toe.

- Provinciaal belang

10. De Afdeling stelt vast dat partijen het erover eens zijn dat het college de realisatie van voldoende sociale woningen in dit geval als een provinciaal belang heeft kunnen aanmerken. De bevoegdheid van het college tot het geven van de aanwijzing is in zoverre niet in geding. In het navolgende neemt de Afdeling tot uitgangspunt dat sprake is van een provinciaal belang waarvoor het college zijn bevoegdheid tot het geven van een proactieve aanwijzing mocht aanwenden.

10.1. Ten overvloede merkt de Afdeling hierover nog het volgende op. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, is voor het antwoord op de vraag of sprake is van een provinciaal belang bepalend of het belang zich leent voor behartiging op provinciaal niveau vanwege daaraan klevende bovengemeentelijke aspecten. Het provinciaal belang is er in dit geval volgens het college in gelegen dat de provincie zich de evenwichtige verdeling van de (sociale huur-)woningvoorraad binnen de regio's en de gemeenten aantrekt vanwege de daaraan klevende bovengemeentelijke aspecten. Dit belang is ook tot uitdrukking gebracht in de Omgevingsvisie Zuid-Holland Herziening 2021, vastgesteld door provinciale staten op 2 februari 2022, zoals die gold op het moment van het bestreden besluit (hierna: de Omgevingsvisie). Daarin is, voor zover relevant, de volgende beleidskeuze opgenomen:

"De provincie voorziet op regionaal niveau, samen met gemeenten, marktpartijen en woningcorporaties, in voldoende en passende woningen voor de verschillende doelgroepen, waaronder de doelgroepen van woningcorporaties. Gemeenten maken daartoe in samenspraak met de provincie regionale woonvisies en regionale woningbouwprogramma's.

[...]

Voorzien in voldoende en passende woningen voor de verschillende doelgroepen in Zuid-Holland is van provinciaal belang. Omdat het aanbod van woningen onvoldoende aansluit op de vraag en de ontwikkelingen op de woningmarkt zich niet beperken tot gemeente- en/of regiogrenzen is een samenhangende aanpak op bovenlokale en bovenregionale schaal noodzakelijk. Ook hebben de woonopgaven nauwe samenhang met andere (ruimtelijke) opgaven op het vlak van bijvoorbeeld regionale economie, groen en recreatie en infrastructuur."

- Aanwijzing noodzakelijk?

11. Naar het oordeel van de Afdeling is het op basis van de door het college aan het aanwijzingsbesluit ten grondslag gelegde motivering en de aan de Afdeling door het college gepresenteerde cijfers onvoldoende duidelijk hoe groot het tekort aan sociale huurwoningen in Noordwijk nu precies is en in samenhang daarmee of een provinciaal belang het noodzakelijk maakt dat in Bronsgeest niet ten minste 105 sociale huurwoningen, maar ten minste 240 sociale huurwoningen worden gerealiseerd. Weliswaar blijkt uit de door het college aangehaalde en onder 10.1 genoemde beleidsstukken dat het sociale (huur-)woningsegment onder druk staat en dat het toevoegen van sociale (huur-)woningen ook door de gemeente nodig wordt geacht, maar de in die stukken opgenomen cijfers roepen ook veel vragen op over de precieze tekorten aan sociale huurwoningen. Zo is binnen de gemeente Noordwijk niet precies duidelijk wat het aantal sociale (huur)woningen aldaar is dat in private eigendom toebehoort. Ook is niet duidelijk of deze categorie huurwoningen door het college bij de voorbereiding van het aanwijzingsbesluit is betrokken. Daarnaast is ook niet duidelijk wat de afgelopen jaren per saldo nu de precieze toename is van het aantal sociale (huur)woningen in Noordwijk, omdat geen precieze cijfers bekend zijn over de sloop van sociale huurwoningen en het onttrekken van sociale (huur)woningen aan de woningvoorraad. In dit licht heeft het college dan ook niet goed kunnen vaststellen of, en in hoeverre, de bestaande woningvoorraad in de gemeente Noordwijk in het bijzonder gelet ook op het aandeel sociale huurwoningen daarin nu zo onevenwichtig is verdeeld, of het aandeel sociale huurwoningen daarin in relevante mate achterblijft bij de gemeenten in de regio, dat het college het met het oog op de leniging van bestaande tekorten aan sociale huurwoningen het redelijkerwijs noodzakelijk heeft kunnen achten de aanwijzing te geven.

In dat verband overweegt de Afdeling ook dat in de Woonvisie 2020-2030 van de gemeente Noordwijk is aangegeven dat een toevoeging van 1.140 sociale huurwoningen tot en met 2030 gewenst is. Door de raad is naar voren gebracht dat binnen de gemeente voor de periode 2019-2030 ook tot een programmering en realisering van sociale huurwoningen is overgegaan. In totaal zijn er volgens de raad gedurende deze periode al 350 sociale huurwoningen opgeleverd, waarvan 300 door de corporaties. Daarnaast zijn in zogenoemde kansrijke woningbouwplannen tot 2032 nog eens 989 sociale huurwoningen opgenomen, waarvan er 637 door woningcorporaties zullen worden gebouwd. Deze cijfers zijn door het college niet betwist.

12. De Afdeling acht verder het in de aanwijzing begrepen aantal van tenminste 240 sociale huurwoningen niet goed gemotiveerd. Anders dan het college veronderstelt en redengevend

heeft geacht voor de aanwijzing, is de Afdeling niet gebleken van een afspraak tussen de provincie en de gemeente Noordwijk dat minimaal 240 sociale huurwoningen binnen Bronsgeest moeten worden gerealiseerd, in plaats van 105 sociale huurwoningen. De Afdeling stelt vast dat een dergelijke door het college gestelde afspraak in ieder geval niet zijn weerslag heeft gevonden in provinciaal ruimtelijk beleid, zoals de Omgevingsvisie Zuid-Holland of het Omgevingsprogramma Zuid-Holland. In het Omgevingsprogramma Zuid-Holland zijn de beleidskeuzes uit de Omgevingsvisie nader uitgewerkt. Daarin is vermeld dat de provincie met een aantal gemeenten en regio's bestuurlijke afspraken heeft gemaakt over woningbouw. In de door het college aanvaarde regionale woonvisie "Regionale Woon Agenda 2017 Regio Holland Rijnland" is Bronsgeest als woningbouwlocatie voor 600 woningen vermeld, maar is geen melding gemaakt van de door het college gestelde afspraak dat daarvan minimaal 240 sociale huurwoningen moeten worden gerealiseerd. Op basis van deze regionale visie is op 27 september 2021 door de regio Holland Rijnland het regionale woningbouwprogramma aangeboden aan het college. Daarbij is ook de Planlijst Woningbouw 2021 van de gemeente Noordwijk aan het college toegezonden. Hierop is de locatie Bronsgeest met een aantal van 330 woningen, waarvan 132 sociale huurwoningen, opgenomen. Het college heeft op 7 december 2021 met het regionale woningprogramma ingestemd. Het college heeft in zijn verweerschrift ook bevestigd dat in het provinciaal beleid geen concrete aantallen te realiseren sociale huurwoningen per concrete locatie zijn opgenomen.

Naar het oordeel van de Afdeling valt in dit licht niet goed in te zien waarom ondanks de geprogrammeerde, en door het college ook goedgekeurde woningbouwprogramma's, het noodzakelijk wordt geacht een proactieve aanwijzing te geven met de strekking dat ten minste 240 sociale huurwoningen in Bronsgeest moeten worden gebouwd.

13. Het college heeft aan de begrenzing van de locatie 'Bronsgeest', waarop de aanwijzing ziet, ten grondslag gelegd dat dit een zogenoemde 3-ha-locatie is als bedoeld in artikel 6.10, eerste lid, onder b, van de Omgevingsverordening Zuid-Holland (hierna: de Omgevingsverordening), zoals die gold op het moment van de proactieve aanwijzing. Ingevolge die bepaling voorziet een bestemmingsplan alleen in een nieuwe stedelijke ontwikkeling van 3 hectare of meer buiten bestaand stads- en dorpsgebied, op 'grote stedelijke bouwlocaties', waarvan de plaats geometrisch is bepaald en verbeeld op kaart 19 in bijlage II, waarbij rekening wordt gehouden met de voor deze locaties opgenomen gegevens en criteria in bijlage X.

Partijen zijn het erover eens dat de locatie 'Bronsgeest' op kaart 19 en in bijlage X van de Omgevingsverordening expliciet is aangewezen als locatie buiten bestaand stads- en dorpsgebied waarop een nieuwe stedelijke ontwikkeling is toegestaan. Partijen zijn het er ook over eens dat de genoemde alternatieve woningbouwlocaties, voor zover gelegen buiten bestaand stads- en dorpsgebied, niet op de bij de Omgevingsverordening behorende kaart 19 staan aangewezen.

13.1. De Afdeling begrijpt dat het college zijn aanwijzing heeft beperkt tot het plangebied van de locatie 'Bronsgeest', zoals verbeeld op de plankaart van het bestemmingsplan "Bronsgeest 2021", omdat dit de enige binnen de gemeentegrenzen van Noordwijk aangewezen grootschalige locatie buiten bestaand stads- en dorpsgebied is, waar woningen op grond van de Omgevingsverordening gebouwd kunnen worden (een zogenoemde 3-ha-locatie). Als gevolg van de vaststelling van het bestemmingsplan "Bronsgeest 2021" kunnen op die locatie ten hoogste 350 woningen worden gebouwd, waarbij de voorwaarde geldt dat ten minste 30% moet worden gebouwd in de categorie sociale huur. De rest van het plangebied behoudt een agrarische bestemming. Hierdoor wordt deze locatie niet volledig

benut voor woningbouw, zoals door het college is gewenst. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college, gelet op wat daarover door de raad, [appellant sub 4] en [appellant sub 3] is aangevoerd, niet toereikend gemotiveerd dat een evenwichtige verdeling van de sociale woningvoorraad voor de gemeente Noordwijk het met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maakt dat daartoe alleen deze locatie binnen de gemeente wordt aangewezen. Door het college is niet gemotiveerd waarom de 240 sociale huurwoningen niet ook binnen bestaand stedelijk gebied kunnen worden gerealiseerd, al dan niet getemporiseerd of verdeeld over meerdere locaties. De reden voor het college om specifiek Bronsgeest voor het aantal van tenminste 240 sociale huurwoningen aan te wijzen, is de door het college gestelde afspraak uit 2018. Zoals onder 12 is overwogen, is de Afdeling niet gebleken van een afspraak tussen de provincie en de gemeente Noordwijk dat minimaal 240 sociale huurwoningen binnen Bronsgeest moeten worden gerealiseerd. Ook uit het provinciaal ruimtelijk beleid volgt niet dat een dergelijk minimumaantal sociale huurwoningen specifiek op deze locatie moet worden gerealiseerd of alleen op deze locatie kan worden gerealiseerd. Ook voor wat betreft de aanwijzing van de locatie heeft het college de noodzaak van de aanwijzing met het oog op een goede ruimtelijke ordening naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende aangetoond.

De betogen slagen.

Tussenconclusie

14. Reeds gelet op het vorenstaande slagen de beroepen van de raad, [appellant sub 4], [appellant sub 3] en de werkgroep. Het college heeft in strijd met het bepaalde in artikel 4.2, eerste lid, van de Wro en artikel 3:46 van de Awb onvoldoende gemotiveerd waarom het noodzakelijk is om de aanwijzing te geven. Het bestreden besluit kan dus geen standhouden. De overige beroepsgronden hoeven geen bespreking meer. De Afdeling ziet met het oog op een finale beslechting van het geschil aanleiding om in het navolgende niettemin enkele van de tegen het bestreden besluit aangevoerde andere beroepsgronden te bespreken.

Belang behoud eerste klas bollengrond

15. De werkgroep en [appellant sub 4] betogen dat de proactieve aanwijzing in strijd met een goede ruimtelijke ordening is gegeven, omdat het college te weinig acht heeft geslagen op de bijzondere waarde die de locatie Bronsgeest heeft. Zij voeren in dat kader aan dat het college er onvoldoende rekening mee heeft gehouden dat de gronden in Bronsgeest eersteklas bollengrond betreffen. De entree van Noordwijk wordt gekenmerkt door de vele bollenvelden. Deze bollenvelden hebben daardoor een grote landschapswaarde en het verdwijnen daarvan zorgt voor een onherstelbaar verlies in Noordwijk. [appellant sub 4] wijst er verder op dat het verlies aan eersteklas bollengrond moet worden gecompenseerd, maar dat deze compensatie voor het al vastgestelde bestemmingsplan "Bronsgeest 2021" nog niet is geregeld. Ook komt het restant aan eersteklas bollengrond onder druk te staan, doordat er een onvoldoende uitwisseling tussen type bollenvelden plaats kan vinden. Verder voert [appellant sub 4] aan dat de gronden in Bronsgeest ook beperkt bruikbaar zijn voor woningbouw vanwege in aanmerking te nemen afstandszones. Ook meent [appellant sub 4] dat als de helft van de bollengrond zou worden bebouwd, de andere helft niet langer kan worden gebruikt voor bollenteelt. [appellant sub 4] voert verder aan dat de te bouwen woningen te dicht bij de agrarische bestemming worden gerealiseerd. Dat levert allerlei problemen op, zoals het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, geluidsoverlast en vrijkomend stof. De werkgroep voert nog aan dat meerdere alternatieve locaties beschikbaar zijn voor de bouw van sociale huurwoningen, waarbij geen eersteklas bollengrond hoeft te

worden opgeofferd. De werkgroep merkt daarbij op dat niet voor niets in het verleden de keuze is gemaakt een deel van de in Bronsgeest geplande woningbouw te verplaatsen naar Offem-Zuid. Tot slot wijst [appellant sub 4] erop dat de proactieve aanwijzing de groene long tussen Noordwijkerhout en Rijnsoever verder aantast.

15.1. Het college stelt dat de werkgroep en [appellant sub 4] zich in het bijzonder niet lijken te kunnen verenigen met de keuze dat überhaupt woningbouw mogelijk wordt gemaakt in Bronsgeest. Volgens het college hoort die discussie thuis in de beroepsprocedure over het bestemmingsplan "Bronsgeest 2021". De proactieve aanwijzing maakt de bouw van woningen op zichzelf niet mogelijk, maar is erop gericht te bewerkstelligen dat van de woningen die het bestemmingsplan "Bronsgeest 2021" mogelijk maakt, er minimaal 240 als sociale huurwoning worden gerealiseerd. Daarbij ziet het college op voorhand geen belemmeringen op de locatie Bronsgeest meer woningen te bouwen, als de raad daarvoor zou kiezen. Ondanks eventuele belemmeringen die in het plangebied ontstaan vanwege de daar gelegen eersteklas bollengrond, is genoeg hectare beschikbaar waar de woningen gerealiseerd kunnen worden.

15.2. De Afdeling overweegt dat het college er terecht op wijst dat de proactieve aanwijzing op zichzelf geen woningbouw mogelijk maakt. Maar de proactieve aanwijzing schrijft wel voor dat de raad het bestemmingsplan "Bronsgeest 2021" moet herzien, zodat op de locatie Bronsgeest alsnog ruimte wordt geboden aan minimaal 240 sociale huurwoningen. Onder verwijzing naar het onder 8.0 - 8.2 beschreven toetsingskader betekent dit naar het oordeel van de Afdeling dat de ruimtelijke afwegingen die betrekking hebben op deze specifieke locatie, niet volledig kunnen worden doorgeschoven naar de bestemmingsplanprocedure. De proactieve aanwijzing biedt de raad namelijk geen ruimte voor de locatie Bronsgeest in een kleiner aantal sociale huurwoningen dan 240 te voorzien of het restant van de 240 sociale huurwoningen, die niet binnen de locatie Bronsgeest kunnen worden gebouwd, op een andere locatie binnen de gemeente Noordwijk planologisch mogelijk te maken. Dat het bestemmingsplan "Bronsgeest 2021" al de bouw van 350 woningen mogelijk maakt, doet daar niet aan af.

15.3. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college dus het belang van het behoud van eersteklas bollengrond onvoldoende in zijn afweging betrokken. Partijen zijn het erover eens dat dit belang ook een provinciaal ruimtelijk belang is en dat het ook van provinciaal ruimtelijk belang is dat een compensatie van een verlies aan eersteklas bollengrond plaatsvindt. De proactieve aanwijzing kan ertoe leiden dat meer eersteklas bollengrond voor woningbouw wordt ingezet. Door het college is onvoldoende gemotiveerd waarom dit aanvaardbaar wordt geacht en of een verlies aan eersteklas bollengrond gecompenseerd kan worden. Het bestreden besluit is in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Awb en artikel 3:46 van de Awb vastgesteld.

De betogen slagen.

Consequenties van de aanwijzing

16. De raad betoogt dat het college bij het geven van de aanwijzing enkele belangrijke nadelige consequenties van die aanwijzing onvoldoende in zijn belangenafweging heeft betrokken. De raad wijst erop dat het toevoegen van extra woningen binnen het plangebied van het bestemmingsplan "Bronsgeest 2021" leidt tot een onevenwichtig woningbouwprogramma van de locatie. Daarnaast zal een partiële herziening van het bestemmingsplan leiden tot een vertraging in de uitvoering van het bestemmingsplan. Ten derde komt als gevolg van de aanwijzing de financieel-economische haalbaarheid van het

plan in het geding.

16.1. Het college stelt zich op het standpunt dat de aanwijzing niet tot vertraging van de bouw van de sociale woningen hoeft te leiden die met de bestemming "Woongebied - Uit te werken" van het bestemmingsplan "Bronsgeest 2021" mogelijk wordt gemaakt. In dit verband wijst het college erop dat de aanwijzing niet per definitie noopt tot het herzien van die bestemming. De aanwijzing laat in het midden hoe daaraan door de raad uitvoering wordt gegeven. Zo kan ook worden voorzien in een uitbreiding van de bestemming "Woongebied - Uit te werken" op de agrarische gronden, zodat de eerste fase van het woningbouwplan niet hoeft te worden belemmerd. De aanwijzing leidt volgens het college ook niet tot een onevenwichtige verdeling van het woningbouwprogramma, omdat de aanwijzing de raad de ruimte biedt om zelf daarover een keuze te maken.

Wat betreft de financieel-economische haalbaarheid stelt het college zich op het standpunt dat hij de aanwijzing op voorhand redelijkerwijs niet financieel-economisch onuitvoerbaar heeft hoeven achten. Het college wijst daarbij op de Verordening Bestemmingsreserve ter bevordering van Sociale Huurwoningen te Noordwijk 2022, waaruit voortvloeit dat locaties waar meer dan 30% sociale huurwoningen worden gerealiseerd, in aanmerking komen voor een bijdrage uit het fonds/bestemmingsreserve sociale woningbouw.

16.2. De Afdeling stelt aan de hand van de stukken en het verhandelde op de zitting vast dat het college niet heeft gekozen voor het geven van een reactieve aanwijzing als bedoeld in artikel 3.8, zesde lid, van de Wro naar aanleiding van het bestemmingsplan "Bronsgeest 2021, omdat volgens het college de toepassing van dit instrument de realisering van de in dit bestemmingsplan voorziene woningen zou tegenhouden. Volgens het college wordt hiermee namelijk afbreuk gedaan aan het doel dat het college wenst na te streven, namelijk het bevorderen van de woningbouw en het evenwichtig programmeren van voldoende sociale huurwoningen binnen de regio. Daarom heeft het college gekozen voor een aanwijzing als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, van de Wro, die een ruime mate van afwegingsruimte bevat voor de raad, zodat de raad zelf kan bezien op wat voor manier invulling wordt gegeven aan de aanwijzing. In de tekst van het besluit zijn hiertoe wel enkele suggesties gedaan. Zo staat daarin dat de raad ervoor kan kiezen om de bestemming "Woongebied - Uit te werken" te vergroten ten koste van de bestemming "Agrarisch", maar dat de raad er ook voor kan kiezen om de locatie te verdichten door meer woningen per hectare te programmeren en/of het percentage sociale huurwoningen te verhogen. Gelet op deze suggesties in de besluittekst acht het college het dus niet ondenkbaar dat door de raad op zo'n manier uitvoering wordt gegeven aan de aanwijzing dat het gehele ontwikkelgebied Bronsgeest op een andere manier stedenbouwkundig wordt ingericht, bijvoorbeeld door middel van verdere verdichting.

16.3. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college nagelaten om de consequenties van de aanwijzing voor de realisering van het bestemmingsplan "Bronsgeest 2021" op een zorgvuldige manier bij zijn afweging te betrekken. De aanwijzing kan consequenties hebben voor onder meer de realisering van de in dat bestemmingsplan voorziene maximaal 350 woningen, waarvan ten minste 105 sociale huurwoningen. Het college heeft zich er niet van vergewist wat de gevolgen zijn van de mogelijkheid dat de raad een geheel nieuwe of aangepast bestemmingsplan zal moeten vaststellen, daarvoor een nieuwe planprocedure zal moeten doorlopen, met bijbehorende actualisaties van ruimtelijke onderzoeken en onderbouwingen en de beoordeling daarvan, en dat dan ook de financieel-economische haalbaarheid van een dergelijk plan - ook in het licht van de in het plangebied aan de orde zijnde grondposities - zal moeten worden onderzocht en beoordeeld, nog daargelaten het antwoord op de vraag of een bestemmingsplan zoals dat door het college voor ogen wordt gestaan, financieel-economisch uitvoerbaar is. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat het

college ook die consequenties van de aanwijzing bij zijn besluit onvoldoende heeft afgewogen. De enkele mededeling van het college dat een lokale woningcoöperatie heeft aangegeven in staat te zijn om de aanvullende sociale huurwoningen te realiseren, is hiervoor naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende. Het bestreden besluit berust ook in zoverre dan niet op een deugdelijke motivering.

Het betoog slaagt.

Uitvoerbaarheid

17. [appellant sub 4] wijst erop dat er meer dan 300 soorten dieren en planten op Bronsgeest waargenomen zijn en dat het soortenbeschermingsregime mogelijk aan de (verwezenlijking van) de aanwijzing in de weg staat.

De werkgroep voert aan dat stikstof een probleem kan zijn, omdat Noordwijk tussen de natuurgebieden Coepelduin en Kennemerduin ligt. Ook [appellant sub 3] voert aan dat de natuurgebieden in de gemeente Noordwijk lijden onder stikstofdepositie.

17.1. Wat betreft het aspect soortenbescherming, stelt het college zich op het standpunt dat hij op voorhand niet aannemelijk heeft geacht dat dit aspect aan de mogelijkheid om een bestemmingsplan te kunnen vaststellen dat uitvoering geeft aan de door het college gegeven aanwijzing, in de weg staat.

Wat gebiedsbescherming betreft, stelt het college zich op het standpunt dat het relativiteitsvereiste aan een geslaagd beroep in de weg staat.

17.2. De Afdeling ziet in de enkele omstandigheid dat er veel dier- en plantensoorten zijn waargenomen op de locatie Bronsgeest, wat daar ook van zij, geen aanknopingspunten voor de conclusie dat de wettelijke regels over soortenbescherming in de weg staan aan de uitvoerbaarheid van het bestreden besluit. [appellant sub 4] heeft niet geconcretiseerd om welke soorten het gaat, of dat er aanwijzingen zijn dat een eventueel benodigde ontheffing voor het (kunnen) verstoren van soorten niet kan worden verkregen.

Het betoog slaagt niet.

17.3. Uit artikel 2.8 van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb), in samenhang gelezen met artikel 2.7 van de Wnb, volgt dat een passende beoordeling moet worden gemaakt als een plan significante gevolgen kan hebben voor Natura 2000-gebieden. Naar het oordeel van de Afdeling kan niet worden gesteld dat de verplichting die voortvloeit uit de Wnb, om te onderzoeken in hoeverre een project of plan tot significante nadelige gevolgen kan leiden voor Natura 2000-gebieden, zich mede uitstrekt tot een aanwijzing als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, van de Wro. Hiervoor acht de Afdeling van belang dat deze aanwijzing op zichzelf geen ruimtelijk ontwikkeling mogelijk maakt met mogelijk nadelige gevolgen voor Natura 2000-gebieden. De aanwijzing moet dan door de raad worden vertaald naar een bestemmingsplan, waarbij de raad moet beoordelen in hoeverre vanwege de daarin voorziene ruimtelijke ontwikkeling kan worden voldaan aan het bepaalde in artikel 2.8, gelezen in samenhang met artikel 2.7 van de Wnb. Alleen wanneer op voorhand voor het college duidelijk had moeten zijn dat ter uitvoering van de aanwijzing geen enkel bestemmingsplan kan worden vastgesteld, dat in overeenstemming is met het bepaalde in de Wnb over gebiedsbescherming, zou kunnen worden geoordeeld dat het college de aanwijzing redelijkerwijs niet uitvoerbaar had kunnen achten. Niet is gebleken, noch is door de werkgroep aannemelijk gemaakt, dat dit het geval zal zijn.

Het betoog slaagt niet.

17.4. De Afdeling is er bij het voorgaande, omdat het betoog niet slaagt, aan voorbij gegaan of het relativiteitsvereiste in de weg staat aan een vernietiging van het bestreden besluit op dit punt.

Conclusie

18. De beroepen van de raad, de werkgroep, [appellant sub 4] en [appellant sub 3] zijn gegrond. Het bestreden besluit moet wegens strijd met artikel 4.2, eerste lid, van de Wro en artikel 3:46 van de Awb, worden vernietigd.

19. De Afdeling ziet aanleiding het college op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening.

20. Het college moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen van de gemeenteraad van de gemeente Noordwijk, Werkgroep Behoud van Bronsgeest, [appellant sub 3], en [appellant sub 4], gegrond;

II. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland van 23 augustus 2022;

III. draagt het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland op binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel III wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde besluit dat te raadplegen is op de landelijke voorziening;

IV. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland tot vergoeding van bij appellanten in verband met de behandeling van de beroepen opgekomen proceskosten ten aanzien van:

a. de gemeenteraad van de gemeente Noordwijk, tot een bedrag van € 1.750,00, volledig toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

b. Werkgroep Behoud van Bronsgeest, tot een bedrag van € 14,10;

c. [appellant sub 3], tot een bedrag van € 1769,59, voor € 1.750,00 toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

d. [appellant sub 4], tot een bedrag van € 1.750,00 volledig toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

V. gelast dat het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland aan de hierna vermelde appellanten de door hen voor de behandeling van hun beroepen betaalde griffierechten vergoedt:

a. € 365,00 voor de gemeenteraad van de gemeente Noordwijk;

b. € 184,00 voor Werkgroep Behoud van Bronsgeest;

c. € 184,00 voor [appellant sub 3];

d. € 184,00 voor [appellant sub 4].

Aldus vastgesteld door mr. J. Hoekstra, voorzitter, en mr. J. Gundelach en mr. J.F. de Groot, leden, in tegenwoordigheid van mr. W. Sommer, griffier.

w.g. Hoekstra
voorzitter

w.g. Sommer
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 25 september 2024

901-952