

PROVINCIALE INSTRUCTIES?! TIPS VOOR DE GEMEENTEPRAKTIJK

mr. Wiebe van de Rijt
11 september 2025



**DUIDELIJK
HEKKELMAN.**

WEBINARREEKS 2025

- **Provinciale instructies?! Tips voor de gemeentepraktijk**

11 september 2025

- **Aandachtspunten verstrekken schaarse subsidiemiddelen**

- 23 september 2025

- **Klimaatadaptatie en duurzaamheid**

2 oktober 2025

- **Vergunningsvrij bouwen en Wkb**

9 oktober 2025

- **Voorkeursrechten onder de Omgevingswet**

28 oktober 2025

- **Handhaving onder de Omgevingswet**

13 november 2025

- **Bibob onder de Omgevingswet**

27 november 2025

- **Het maken van een omgevingsplan**

4 december 2025

- **Kostenverhaal onder de Omgevingswet**

11 december 2025

- **Planschade onder de Omgevingswet**

16 december 2025

PROVINCIALE INSTRUCTIES

WAT ZIJN PROVINCIALE INSTRUCTIES?

- Gedeputeerde staten kunnen met een instructie een **opdracht** geven aan de gemeenteraad.
- Deze opdracht kan gaan over het **stellen van regels over de toedeling van functies aan locaties in het omgevingsplan**, als dat nodig is voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.
- Voorbeeld:
 - De gemeenteraad **moet** voor de locatie X binnen één jaar na de bekendmaking van de instructie een herziening van het omgevingsplan vaststellen, zodat op die locatie minimaal X-aantal woningen mogelijk worden gemaakt.

GEVOLGEN NIET UITVOEREN INSTRUCTIE

- Stelling: een provinciale instructie is voornamelijk een politiek instrument en is juridisch dan ook **niet bindend** voor de gemeenteraad.
- **Aandachtspunt:** bovenstaande stelling is **onjuist**
 - Een provinciale instructie is **wél** bindend voor de gemeenteraad.
 - Het niet, niet juist of niet tijdig voldoen aan een instructie kwalificeert als **taakverwaarlozing** (zie *Kamerstukken II 2013-14*, 33 962, nr. 3, p. 110-111).
 - Gedeputeerde staten kunnen in dat geval **zelf** het besluit nemen (indeplaatstreding).
 - Verder kunnen gedeputeerde staten rechtsmiddelen aanwenden tegen besluiten die worden vastgesteld in strijd met de instructie.

VERSCHIL TUSSEN INSTRUCTIES EN INSTRUCTIEREGELS

VERSCHIL TUSSEN INSTRUCTIES EN INSTRUCTIEREGELS

Instructieregels

- Algemene regels van **provinciale staten gericht** tot gemeenteraden dan wel colleges van burgemeester en wethouders.
- Kan onder meer betrekking hebben op de inhoud en motivering van een omgevingsplan.
- Niet bindend voor burgers, enkel voor gemeentelijke bestuursorganen.
- Worden gesteld voor situaties die zich herhalen (bijv. elke vaststelling van een omgevingsplan).
- Worden gesteld in de provinciale verordening.

VERSCHIL TUSSEN INSTRUCTIES EN INSTRUCTIEREGELS

Voorbeeld provinciale instructieregels

Artikel 5.1 Omgevingsverordening Noord-Brabant

- "1. Dit hoofdstuk bevat instructieregels voor het omgevingsplan over:*
- a. een evenwichtige toedeling van functies aan locaties;*
 - b. de regulering van activiteiten."*

Artikel 5.61 Omgevingsverordening Noord-Brabant

- "1. Een omgevingsplan ter plaatse van Landelijk gebied bepaalt dat:*
- a. de vestiging van of omschakeling naar een geitenhouderij is **uitgesloten**; en*
 - b. een toename van de bestaande oppervlakte dierenverblijf voor geiten is **uitgesloten**."*

VERSCHIL TUSSEN INSTRUCTIES EN INSTRUCTIEREGELS

Provinciale instructie

- Concrete opdracht van **gedeputeerde staten** aan een gemeenteraad om een besluit te nemen.
- Gericht op een concreet geval (dus géén herhaalde toepassing).
- Wordt vormgegeven in een **beschikking** en niet in de omgevingsverordening.
- Er kan afwegingsruimte worden geboden aan de gemeenteraad bij toepassing van de instructie.
- Voorbeeld
 - De gemeenteraad **moet** voor de locatie X binnen één jaar na de bekendmaking van de instructie een herziening van het omgevingsplan vaststellen, zodat op die locatie géén geitenhouderij meer toegestaan zijn.

VERSCHIL TUSSEN INSTRUCTIES EN INSTRUCTIEREGELS

- Dit webinar focust **uitsluitend** op provinciale instructies
- Onderscheid tussen instructies en instructieregels:

	Instructie	Instructieregel
Karakter	Concreet en specifiek	Algemeen en abstract
Vorm	Beschikking	Algemeen verbindend voorschrift
Vindplaats	(Los) instructiebesluit	Omgevingsverordening
Doel	Opdracht om specifiek besluit te nemen	Algemene kaders en normen die verwerkt moeten worden bijvoorbeeld een omgevingsplan

JURIDISCH KADER

PROVINCIALE INSTRUCTIES

JURIDISCH KADER

- Stelling: een provinciale instructie is een **nieuw** provinciaal instrument.
- Bovenstaande stelling is **onjuist**
 - De provinciale instructie toont veel gelijkenissen met de **proactieve aanwijzing** als bedoeld in de Wro (*Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 108-110*).

JURIDISCH KADER - OUD RECHT

PROACTIEVE AANWIJZING – OUD RECHT

- Onder oud recht: een proactieve aanwijzing (art. 4.2 Wro)
 - Gedeputeerde staten konden aan de gemeenteraad een **aanwijzing** geven om binnen een bepaalde termijn een bestemmingsplan vast te stellen.
 - Dit kon alleen als **provinciale belangen** dat met het oog op een **goede ruimtelijke ordening noodzakelijk** maakten.
 - Niet bindend voor burgers, enkel voor de gemeente.

KORT SAMENGEVAT – PROACTIEVE AANWIJZING

- Vereisten proactieve aanwijzing:
 - Er moest sprake zijn van een **provinciaal belang**; én
 - Aanwijzing moest **noodzakelijk** zijn met het oog op **een goede ruimtelijke ordening**.
- Overige vereisten:
 - Overleg met gemeenteraad was vereist alvorens aanwijzing kon worden gegeven.
 - Aanwijzing mocht niet eerder dan vier weken worden genomen nadat provinciale staten kennis hadden genomen van de aanwijzing.
 - Op een proactieve aanwijzing was afdeling 3.4 van de Awb van toepassing.

RECHTSBESCHERMING – PROACTIEVE AANWIJZING

- Tegen de proactieve aanwijzing stond in eerste (en enige) aanleg beroep open bij de Afdeling
- Let op: dit gold enkel voor zover de aanwijzing betrekking heeft op “een daarbij concreet aangegeven locatie, waarvan geen afwijking mogelijk is”

Vgl. AbRS 29 september 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3870. r.o. 6:

“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.”

JURIDISCH KADER – HUIDIG RECHT

GRONDSLAG – PROVINCIALE INSTRUCTIE

"Artikel 2.33 Omgevingswet

1. *Gedeputeerde staten kunnen, met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, tweede lid, de gemeenteraad of het waterschapsbestuur waarvan het beheergebied geheel of grotendeels in de betrokken provincie is gelegen een instructie geven over de uitoefening van een taak of bevoegdheid.*
2. *Een instructie kan alleen worden gegeven aan:*
 - a. *de **gemeenteraad** over het stellen van regels in een omgevingsplan als bedoeld in 4.2, eerste lid, als dat nodig is met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties,*
(...)
3. *Op het geven van een instructie is artikel 2.23, tweede en vierde lid, van overeenkomstige toepassing.*
4. *Een instructie kan niet worden gegeven als toepassing kan worden gegeven aan:*
 - a. *artikel 124, 124a of 273a van de Gemeentewet, of*
(...)"

GRONDSLAG – PROVINCIALE INSTRUCTIE

Cumulatieve voorwaarden om een instructie op te kunnen leggen:

1. Het **subsidiariteitsbeginsel** moet in acht zijn genomen.
2. Kan alleen aan de gemeenteraad worden gegeven met betrekking tot het stellen van regels in een omgevingsplan én als dat **nodig** is met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.
- 3. Eerst overleg** met de gemeenteraad voordat instructie kan worden opgelegd.
4. Er mag **geen** toepassing kunnen worden gegeven aan een interbestuurlijk toezichtinstrument.

VOORWAARDE 1: SUBSIDIARITEITSBEGINSEL

VOORWAARDE 1: SUBSIDIARITEITSBEGINSEL

Instructie kan **alléén** worden gegeven als het subsidiariteitsbeginsel in acht wordt genomen.

Artikel 2.3 Ow

*"2. Een bestuursorgaan van een provincie oefent een taak of bevoegdheid, als dat bij de regeling daarvan is bepaald, alleen uit als dat **nodig** is:*

- a. met het oog op een **provinciaal belang én dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het gemeentebestuur kan worden behartigd, of***
- b. voor een **doelmatige en doeltreffende uitoefening** van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting."*

VOORWAARDE 1: SUBSIDIARITEITSBEGINSEL

- Instructie kan alléén worden gegeven als het subsidiariteitsbeginsel in acht wordt genomen.
- Dus, instructie moet nodig zijn:
 - a-grond: vanwege provinciale belangen en die belangen niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het gemeentebestuur kunnen worden behartigd`.

OF

- b-grond: vanwege doelmatige en doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van de Ow of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.

VOORWAARDE 1: SUBSIDIARITEITSBEGINSEL

- Aandachtspunt: b-grond lijkt een volwaardig alternatief te bieden voor de a-grond die **te allen tijde** kan worden ingezet.
- **Aannemelijk** is dat ook bij de b-grond het geven van een instructie alleen doelmatig en doeltreffend is als sprake is van **bovengemeentelijke belangen**.
- Kern van het subsidiariteitsbeginsel is namelijk dat het optreden van de provincie gerechtvaardigd moet zijn met een verwijzing naar een aspect dat het schaalniveau van de gemeente overschrijdt.

VOORWAARDE 1: SUBSIDIARITEITSBEGINSEL

Voorwaarde 1

- Stelling: het subsidiariteitsbeginsel legt een **hoge drempel** op voor de provincie om een instructie te kunnen geven.

NEE!

- *"Of er sprake is van een provinciaal of nationaal belang blijft overigens uiteindelijk een **politieke beoordeling**, waarvan de toetsing door de rechter **marginaal** zal zijn."*
(Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 103)
- Dus: als de provincie vindt dat sprake is van een provinciaal belang, dan is daarmee sprake van een provinciaal belang.

VOORWAARDE 1: SUBSIDIARITEITSBEGINSEL

Voorbeelden jurisprudentie Wro

- Vaste rechtspraak van de Afdeling, zie bijvoorbeeld AbRS 16 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP4732, r.o. 2.4.1:

*"2.4.1 (...) Dit brengt mee dat voor het antwoord op de vraag of een belang een provinciaal belang is, **bepalend is of het belang zich leent voor behartiging op provinciaal niveau vanwege de daaraan **klevende bovengemeentelijke aspecten.****"*

Vgl. AbRS 25 september 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3870, r.o. 10.1 en AbRS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3436, r.o. 6.3.

VOORBEELDEN – EVENWICHTIGE VERDELING WONINGVOORRAAD

Is de evenwichtige verdeling van de woningvoorraad een provinciaal belang?

- AbRS 25 september 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3870, r.o. 10:

*"10.1. (...). 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). (...)"*

VOORBEELDEN – BESCHERMING VEEGRONDEN TEGEN BODEMBEWERKING

Is de bescherming van veengrond tegen bodembewerking een provinciaal belang?

- AbRS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3436, r.o. 6.4:

*"6.4. Blijkens het bestreden besluit en de toelichting op artikel 2.1 van de PRV is het provinciaal bestuur van mening dat met het uitvoeren van bodembewerkingen op veengronden grote terughoudendheid moet worden betracht, gelet op het feit dat dergelijke bodembewerkingen kunnen leiden tot versnelde bodemdaling en daarmee tot een verlaging van het waterpeil. **Niet valt in te zien dat het college van gedeputeerde staten zich deze belangen niet in redelijkheid als provinciaal belang heeft kunnen aantrekken. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat een versnelde bodemdaling en de daarmee samenhangende aanpassing van het waterpeil een aspect betreft dat de schaal van de afzonderlijke gemeenten overstijgt. In zoverre kan de bewerking van veengronden worden aangemerkt als een belang van bovengemeentelijke aard dat zich leent voor behartiging op provinciaal niveau.**"*

VOORBEELDEN – RECLAMEMASTEN

Is met de plaatsing van een reclamemast van 6 meter hoog op een bestaand bedrijventerrein in stedelijk gebied een provinciaal belang gemoeid?

- AbRS 20 oktober 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO1178, r.o. 2.8:

*"2.8. Gelet op het bepaalde in artikel 4.1, eerste lid, van de Wro en onder verwijzing naar de parlementaire geschiedenis van de totstandkoming van de Wro valt niet in te zien dat het provinciebestuur zich niet in redelijkheid het belang van het voorkomen van een inbreuk op **de kwaliteit van het stedelijk gebied en het buitengebied** in de provincie Groningen en in samenhang daarmee het belang van het **voorkomen van ontsiering van het landschap** in die provincie **als provinciaal belang heeft kunnen aantrekken**. In dit verband is van betekenis dat provinciale staten het met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk hebben geacht terzake algemene regels inzake **de maximale hoogte van op te richten reclamemasten** in de artikelen 4.14 en 4.51 van de Verordening op te nemen. Voorts is van betekenis dat ook in het POP als provinciaal beleid is aangegeven dat reclamemasten het landschap kunnen ontsieren en dat in het daaraan voorafgaande Provinciaal Omgevingsplan POP2 de concrete beleidsbeslissing was opgenomen dat nieuwe reclamemasten hoger dan 6 m niet zijn toegestaan."*

VOORBEELDEN – RECLAMEMASTEN

- Conclusie rechtspraak Wro proactieve aanwijzing:
 - Het provinciaal belang is **niet** beperkt tot 'bijzonder zwaarwegende belangen'.
 - Het belang moet zich lenen voor behartiging op provinciaal niveau vanwege bovengemeentelijke aspecten.
 - Of er sprake is van een provinciaal of nationaal belang blijft overigens uiteindelijk een **politieke beoordeling**, waarvan de toetsing door de rechter **marginaal** zal zijn.

PROVINCIAAL BELANG – PARLEMENTAIRE GESCHIEDENIS

- **Zeer aannemelijk** dat deze jurisprudentie onder de Omgevingswet wordt **voortgezet**.
- Uit de PG volgt namelijk dat:
 - Er is in **ieder geval sprake** van een provinciaal belang als aan de provincie **bij wet daartoe een taak** is toegekend, zoals voor stiltegebieden, grondwaterbeschermingsgebieden en luchthavens van regionale betekenis.
 - Daarnaast is sprake van een provinciaal belang bij **gemeenteoverstrijgende** problematiek, dus een problematiek die niet door één of meerdere gemeente gezamenlijk doelmatig of doeltreffende kan worden behartigd.

Zie: *Kamerstukken II* 2014-15, 33 962, nr. 12, p. 148-14

PROVINCIAAL BELANG – PARLEMENTAIRE GESCHIEDENIS

- *Kamerstukken II* 2014-15, 33 962, nr. 12, p. 148-14
- Voorbeelden **gemeenteoverstrijgende** problematiek
 - gemeenteoverschrijdende netwerken zoals fiets-, vaar- en wandelnetwerken of netwerken voor energie-infrastructuur.
 - gebiedsgerichte zorg voor cultureel erfgoed,
 - zorgvuldig ruimtegebruik in het buitengebied,
 - agrarische activiteiten,
 - recreatieterreinen,
 - woningbouwplanning,
 - kantoren- en bedrijventerreinenplanning en
 - grootschalige detailhandel.

AANDACHTSPUNT PROVINCIAAL BELANG

AANDACHTSPUNT PROVINCIAAL BELANG

- Instructie kan alléén worden gegeven als het subsidiariteitsbeginsel in acht wordt genomen.
- Dus, instructie moet nodig zijn:
 - a-grond: vanwege provinciale belangen en die belangen niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het gemeentebestuur kan worden behartigd;

OF

- b-grond: vanwege doelmatige en doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.

AANDACHTSPUNT PROVINCIAAL BELANG

Als de instructie wordt gegeven moet toepassing van de **a-grond** (provinciaal belang) dan geldt een **extra** vereiste.

- Het provinciaal belang mag **niet** pas uit het geven van de instructie blijken.
- Het provinciaal belang moet al **kenbaar** zijn uit een document dat door een bestuursorgaan van de provincie **openbaar** is gemaakt.

Artikel 2.35. (toepassing instructie)



- 1 Een instructie kan niet worden gegeven als deze is bedoeld voor herhaalde uitvoering door verschillende bestuursorganen.
- 2 Een instructie met het oog op een belang als bedoeld in [artikel 2.3, tweede lid, onder a, of derde lid, onder a](#), kan alleen worden gegeven als het belang is aangegeven in een door een bestuursorgaan van de provincie of het Rijk openbaar gemaakt document.

AANDACHTSPUNT PROVINCIAAL BELANG

Dit extra vereist geldt **niet** als toepassing wordt gegeven aan de b-grond (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 109-110).

- B-grond: instructie wordt gegeven als dat nodig is met oog op een doelmatige en doeltreffende uitvoering van de taken en bevoegdheden krachtens de Omgevingswet.
- Deze taken en bevoegdheden zijn al kenbaar in de wet, voorafgaande publicatie is dan niet meer aan de orde.

VOORWAARDE 2: NOODZAKELIJKHEIDSCRITERIUM

VOORWAARDE 2: NOODZAKELIJKHEIDSCRITERIUM

- Een instructie kan alléén worden gegeven aan de gemeenteraad voor:
 - het stellen van regels in een omgevingsplan; én
 - als dat **nodig** is met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties
- Let wel: instructies aan de gemeenteraad over de **beoordelingsregels** voor omgevingsvergunningen voor een omgevingsplanactiviteit blijven mogelijk!
 - Dit zijn regels die met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties nodig zijn (zie *Kamerstukken II* 2017/18, 34986, nr. 3, p. 152).

VOORWAARDE 2: NOODZAKELIJKHEIDSCRITERIUM

- Hoe toetst de Afdeling de noodzaak van een opgelegde instructie?
- Nog géén rechtspraak onder de Ow, maar de uitspraak van de Afdeling van 25 september 2024 (ECLI:NL:RVS:2024:3870) biedt handvatten.
 - De noodzaak van het geven van een instructie wordt beoordeeld aan de hand van de beroepsgronden, dus **niet** ambtshalve én in beginsel **terughoudend**.
 - Aan de onderbouwing van de noodzaak worden **hogere** eisen gesteld naarmate de gevolgen van de instructie **ingrijpender** zijn.
 - Gemotiveerd moet worden dat de beoogde ruimtelijke ontwikkeling waarop de instructie ziet **uitvoerbaar** is.

VOORWAARDE 2: NOODZAKELIJKHEIDSCRITERIUM

AbRS 25 september 2024 (ECLI:NL:RVS:2024:3870):

*"8. (...) 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."*

VOORWAARDE 2: NOODZAKELIJKHEIDSCRITERIUM

AbRS 25 september 2024 (ECLI:NL:RVS:2024:3870):

"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."

VOORWAARDE 2: NOODZAKELIJKHEIDSCRITERIUM

- Hoe pakte deze toets in het concrete geval uit?
- Casus proactieve aanwijzing Brongeeest
 - Bp. Brongeeest 2021 maakt 350 nieuwe woningen mogelijk waarvan 105 sociale huurwoningen.
 - Proactieve aanwijzing GS: binnen één jaar moet bp. Brongeeest 2021 worden herzien, zodat wordt voorzien in 240 sociale huurwoningen.
 - Provinciaal belang: groeiende behoefte aan meer sociale huurwoningen.

Stelling: er worden door de Afdeling **géén** hoge eisen gesteld aan de onderbouwing van de noodzaak, omdat gevolgen van de instructie niet ingrijpend zijn.

VOORWAARDE 2: NOODZAKELIJKHEIDSCRITERIUM

- Noodzaak volgens gedeputeerde staten
 - Noordwijk blijft achter op het gebied van sociale woningbouw, met slechts 21% van de totale woningvoorraad.
 - De gemeenteraad heeft ingestemd met het regionale woningbouwprogramma waaruit volgt dat in Brongeeest 240 sociale huurwoningen zouden worden gerealiseerd.
- Weerlegging gemeenteraad
 - Bouw van 105 sociale huurwoningen voorziet in een actuele behoefte, die regionaal is afgestemd. Dit volgt o.a. uit de Planlijst Woningbouw 2021 die door GS is goedgekeurd.
 - Het is niet nodig om op deze locatie meer sociale huurwoningen te realiseren, omdat de bouw hiervan is de gemeentelijke Woonvisie 2020-2030 afdoende is geborgd.
 - De berekende 21% is onjuist, feitelijk is het aandeel 25,1% omdat GS geen rekening hebben gehouden met sociale huurwoningen in bezit van particulieren.
 - De gemeenteraad heeft laten weten bezig te zijn met alternatieve locaties voor de sociale huurwoningen.

VOORWAARDE 2: NOODZAKELIJKHEIDSCRITERIUM

Overwegingen Afdeling:

- Onduidelijk is hoe groot het tekort aan sociale huurwoningen in Noordwijk nu precies is.
- Ook is niet duidelijk of de sociale huurwoningen in private eigendom door GS zijn betrokken bij de voorbereiding van de proactieve aanwijzing.
- Niet duidelijk is wat de afgelopen jaren per saldo de toename is van sociale huurwoningen, omdat geen precieze cijfers bekend zijn over het slopen en onttrekken hiervan.
- Tot 2032 worden nog eens 989 sociale huurwoningen gerealiseerd op basis van de Woonvisie 2020-2030 van de gemeente Noordwijk.
- Er is niet gebleken van een afspraak tussen de provincie en de gemeente over het aantal van 240 sociale huurwoningen in Brongeeest. Een dergelijk afspraak heeft in ieder geval geen weerslag gehad in provinciaal ruimtelijk beleid.

- **Kortom**, noodzaak voor 240 sociale huurwoningen (ipv 105) is onvoldoende onderbouwd.

VOORWAARDE 2: NOODZAKELIJKHEIDSCRITERIUM

Overwegingen Afdeling:

- Ook voor wat betreft de locatie Brongeeest is de noodzaak van de proactieve aanwijzing onvoldoende onderbouwd.
- Door GS is niet gemotiveerd waarom de 240 sociale huurwoningen niet ook binnen bestaand stedelijk gebied kunnen worden gerealiseerd of verdeeld over meerdere locaties.
- Ook uit provinciaal beleid volgt niet dat een dergelijk aantal sociale huurwoningen binnen Brongeeest moeten worden gerealiseerd.

VOORWAARDE 2: NOODZAKELIJKHEIDSCRITERIUM

Afdronk uitspraak Afdeling proactieve aanwijzing Brongeeest:

- Toetsing van de noodzaak door de Afdeling is **indringend**, omdat de sterk ingrijpt in de beleids- en beoordelingsruimte die de gemeenteraad toekomt met betrekking tot het maken van planologische keuzen.
- Er werd namelijk een opdracht gegeven tot het realiseren van een specifiek aantal sociale huurwoningen, terwijl er al sociale huurwoningen mogelijk werden gemaakt.
- **En**
- Er werd specifiek bepaald dat deze sociale huurwoningen in het bp. Brongeeest 2021 gerealiseerd moesten worden.

VOORWAARDE 2: NOODZAKELIJKHEIDSCRITERIUM

Aandachtspunt noodzakelijkheidstoets

Artikel 2.2 lid 3 Ow:

- GS treden bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden (opleggen instructie) slechts in taken van de gemeenteraad als dat **nodig** is voor de uitoefening van hun eigen taken.
- Dit artikel beoogt het principe van de **minst belastende interventie** tot uitdrukking te brengen.
- Dit betekent dat GS ook zullen moeten onderbouwen:
 - Dat het beoogde doel niet met een **minder ingrijpend** instrument kan worden bereikt (het stellen van instructieregels bijvoorbeeld).
 - Waarom niet meer afwegingsruimte is geboden aan de gemeenteraad bij uitoefening instructie.

VOORWAARDE 2: NOODZAKELIJKHEIDSCRITERIUM

Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 35:

"Met dit amendement wordt een lid toegevoegd aan artikel 2.2. In dit lid wordt tot uitdrukking gebracht het principe van de «minst belastende interventie», op het moment dat bestuursorganen in de bevoegdheden van andere bestuursorganen treden. Dit is een verdere uitwerking van het principe «decentraal tenzij» wat al in de wet wordt geregeld (onder andere artikel 2.3).

*Bestuursorganen moeten bij het uitoefenen van hun taken en bevoegdheden niet onnodig in de taken of bevoegdheden van andere bestuursorganen treden. Dat wordt geregeld met het nieuwe derde lid. **Zo is bijvoorbeeld voorstelbaar dat bij het vaststellen van instructieregels waar mogelijk met zo open mogelijke formuleringen wordt gewerkt. De gemeente c.q. de provincie heeft dan zelf de mogelijkheid om invulling te geven aan deze open formulering en heeft daarbij afwegingsruimte, terwijl het doel achter de instructieregel wel wordt bereikt.**"*

VOORWAARDE 3: EERST OVERLEG MET DE GEMEENTERAAD

VOORWAARDE 3: EERST OVERLEG MET DE GEMEENTERAAD

Voorwaarde 3

- Voordat GS een instructie kunnen geven, moet eerst overleg worden gevoerd met de gemeenteraad.
- Deze verplichting volgt uit artikel 10.6 van het Omgevingsbesluit:

Artikel 10.6. (overleg bestuursorgaan voorafgaand aan instructie)



[Wijziging(en) zonder datum inwerkingtreding aanwezig. Zie het [wijzigingenoverzicht](#)]

Het bevoegde bestuursorgaan voert voorafgaand aan het geven van een instructie op grond van [artikel 2.33, 2.34](#) of [19.16, eerste en vierde lid, van de wet](#) overleg met het bestuursorgaan waaraan de instructie wordt gegeven.

**VOORWAARDE 4:
GEEN TOEPASSING VAN
INTERBESTUURLIJKE
TOEZICHTINSTRUMENTARIUM**

VOORWAARDE 4: GEEN TOEPASSING INTERBESTUURLIJKE TOEZICHTINSTRUMENTARIUM

Voorwaarde 4

Een instructie kan **niet** worden gegeven als ook gebruik kan worden gemaakt van het generieke interbestuurlijke toezichtinstrumentarium.

Voor gemeenten betekent dit dat GS géén instructie kunnen geven, als GS toepassing kunnen geven aan:

- de bevoegdheid tot indeplaatstreding (artikel 124 of 124a Gemw);
- de bevoegdheid tot mededeling ten behoeve van een voordracht voor vernietiging door de Kroon (artikel 273a Gemw).

RECHTSBESCHERMING INSTRUCTIE

RECHTSBESCHERMING – PROVINCIALE INSTRUCTIE

- Instructie wordt **niet** voorbereid met afd. 3.4 Awb.
 - Wel voorafgaand overleg met de gemeenteraad!
- Tegen een provinciale instructie staat **alleen** beroep open bij de Afdeling

RECHTSBESCHERMING – PROVINCIALE INSTRUCTIE

- **Artikel 16.85 Ow**

- Een instructie wordt voor de mogelijkheden van beroep geacht deel uit te maken van het besluit waarop de instructie betrekking heeft.
- In de beroepsprocedure over het door de instructie gevorderde besluit, kunnen dus ook gronden worden aangevoerd die betrekking hebben op de instructie.

- **Aandachtspunt:**

- Als **géén** besluit wordt genomen als gevolg van de instructie, dan moet er dus **zelfstandig** beroep worden ingesteld tegen de instructie.

AFSLUITING

TIPS GEMEENTEPRAKTIJK

TIPS GEMEENTELIJKE PRAKTIJK

Tip 1: er moet overleg hebben plaatsgevonden voorafgaand aan het instructiebesluit (artikel 10.6 Ob).

Tip 2: Check of de instructie is ingegeven vanwege een provinciaal belang (a-grond).

- Als dat het geval, dat moet dit provinciaal belang al uit een provinciaal beleidsdocument blijken (artikel 2.35 Ow)

Tip 3: Beoordeel of de noodzaak voor de instructie voldoende is onderbouwd.

- Grijpt de instructie sterk in op de beslisruimte van de gemeenteraad of heeft de instructie anderszins ingrijpende gevolgen? Dan worden er **hogere** eisen gesteld door de Afdeling aan de onderbouwing van de noodzaak.
- Kan het doel bereikt worden met een minder ingrijpend instrument?

Tip 4: Beoordeel of de uitvoerbaarheid van de beoogde ruimtelijke ontwikkeling voldoende door de GS onderbouwd.



Wiebe van de Rijt

06 - 12 08 54 05

w.van.de.rijt@hekkelman.nl



Advocatuur Nijmegen

Oranjesingel 1

6511 NJ Nijmegen

advocatuur@hekkelman.nl

024 - 382 83 84

Notariaat Nijmegen

Oranjesingel 41

6511 NN Nijmegen

notariaat-nijmegen@hekkelman.nl

024 - 382 84 86

Notariaat Arnhem

Sickeszplein 1

6821 HV Arnhem

notariaat-arnhem@hekkelman.nl

026 - 377 71 11