

Aan Provinciale Staten

ONDERWERP	Evaluatie 1e cyclus regionale programmering wonen en werken	TELEFOONNUMMER	+31621124619
		E-MAILADRES	ineke.schartman@provincie-utrecht.nl
DATUM	29-03-2022	DOMEIN/OPGAVE	SLO
DOCUMENTNUMMER	UTSP-1494042740-3713	TEAM	SRO
VAN	Ineke Schartman	PORTEFEUILLEHOUDER	Van Essen
NUMMER PS	PS2022RGW		
COMMISSIE	Ruimte, Groen en Water/Wonen		
BIJLAGE	Eindrapportage KWINKgroep		

Geachte dames en heren,

Essentie / samenvatting:

In opdracht van de provincie heeft KWINKgroep een evaluatie uitgevoerd over de eerste cyclus regionale programmering die is doorlopen. In deze eerste cyclus zijn door de provincie en gemeenten samen regionale programma's wonen en werken opgesteld, waarin staat welke woningbouwlocaties en bedrijventerreinen in welk tijdvak worden ontwikkeld. Ook zijn er afspraken gemaakt over de kwaliteit van de woningbouw en bedrijventerreinen. Op die manier werken we samen met regio's en gemeenten aan de opgave op het gebied van wonen en werken. De essentie van de drie regionale programma's is opgenomen in een provinciaal programma dat op 5 oktober 2021 is vastgesteld. Direct betrokkenen van gemeenten, regio's en provincie is gevraagd naar hun ervaringen met betrekking tot het proces. Belangrijkste uitkomsten zijn dat men over het algemeen positief staat tegenover het instrument, maar er wel behoefte is aan meer duidelijkheid en afspraken, bijvoorbeeld ten aanzien van doel en functie, rolverdeling, tijdsinzet en governance. Het wordt als een kansrijk instrument gezien en als een verbetering ten opzichte van de werkwijze onder de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie en -verordening, met name vanwege de hogere frequentie, het inzicht dat het geeft in plannen en het faciliteren van het regionale gesprek. Tegelijk hebben betrokkenen bij gemeenten en regio's behoefte aan terughoudendheid qua provinciale kaderstelling ("lokaal wat kan") en een betere aansluiting bij regionale trajecten en ook behoefte om niet enkel plannen te inventariseren, maar ook meer te programmeren en het regionale gesprek daarover te voeren. Deze uitkomsten worden ter kennis gebracht van betrokkenen en betrokken bij het voorstel tot (verbetering van) het proces van de 2^e cyclus en het voorstel voor actualisering van het provinciaal kader voor regionale programmering

Inleiding:

Het afgelopen jaar zijn provincie, gemeenten en regio's met elkaar in overleg geweest om te komen tot regionale programma's voor wonen en werken. Daarover is in april/mei 2021 overeenstemming bereikt. De essentie van de regionale programma's is vastgelegd in het provinciale programma dat door ons is vastgesteld op 5 oktober 2021. Deze eerste cyclus had het karakter van 'pionieren': al doende is er door betrokkenen een werkwijze ontwikkeld, waarbij tijdens het proces ook telkens behoefte was aan toelichting van elkaars intenties en belangen en aandacht voor de wijze van samenwerking. Nu de eerste cyclus is afgerond, is het nuttig om deze te evalueren. Het doel van

die evaluatie is op grond van ervaringen en suggesties de werkwijze voor komende actualisaties beter te stroomlijnen. De evaluatie is ook aangekondigd in het Provinciaal Programma Wonen en werken. Over de opzet en aanpak van de evaluatie hebben wij u in november 2021 via een [memo](#) geïnformeerd.

In opdracht van de provincie heeft KWINKgroep een evaluatie uitgevoerd onder direct betrokkenen van gemeenten, regio's en provincie. Gevraagd is naar de ervaringen met de 1^e cyclus regionale programmering wonen en werken. Hiervoor is door 64 respondenten uit gemeenten en regio's een online enquête ingevuld. Met een aantal van de respondenten heeft vervolgens een telefonisch interview plaatsgevonden en er zijn groepsgesprekken georganiseerd.

Uit de evaluatie blijkt dat betrokkenen regionale programmering over het algemeen een kansrijk instrument vinden om flexibeler in te kunnen spelen op de maatschappelijke opgaven op het gebied van wonen en werken, door beter inzicht te verschaffen in de plannen en het faciliteren van een gezamenlijk regionaal gesprek. Maar regio's en gemeenten voelen zich vaak (nog) geen eigenaar van het product, mogelijk vanwege de sturende rol die zij vanuit de provincie hebben ervaren en omdat veel gemeenten vanuit hun eigen gemeentelijke perspectief en niet vanuit het regio-perspectief naar programmering kijken. Ook heeft het merendeel van de betrokkenen het proces als niet-efficiënt ervaren. Ook betrokkenen bij de provincie vinden dat: omdat het ging om een nieuw proces was het een zoektocht die veel inspanning heeft gekost. Wij hebben goede hoop dat we dit, gezien de basis die er nu ligt en de opgedane ervaringen, in de volgende cycli efficiënter kunnen doen. Ook andere betrokkenen spreken deze verwachting uit.

Ten aanzien van een aantal specifieke in de rapportage genoemde punten geven wij hierbij onze reactie:

- *De meeste betrokkenen vinden dat de systematiek van regionale programmering een verbetering is ten opzichte van de vorige systematiek in de PRS/PRV. Daarbij vindt men dat het instrument weliswaar geleid heeft tot een frequentere, maar niet tot een flexibeler omgang met plannen voor nieuwe uitleglocaties.*

De door ons beoogde flexibiliteit heeft niet zozeer betrekking op planbeoordeling, maar wel op de mogelijkheid door gemeenten om nieuwe (uitleg)locaties aan te dragen en na een integrale afweging in de programmering op te nemen. Bij de locatiebeoordeling en de regionale afweging wordt nog steeds integraal beoordeeld of de locatie past binnen het provinciaal beleid en regels zoals vastgelegd in de Omgevingsvisie en Omgevingsverordening.

- *Betrokkenen geven aan dat er veel tijd is opgegaan aan het checken en verbeteren van concept-stukken en gegevens en dat er nog nauwelijks sprake was van programmering.*

Wij herkennen dat beeld, omdat het de eerste keer was dat we op een dergelijke manier met elkaar in gesprek waren, heeft het verzamelen en checken en actualiseren van gegevens (o.a. uit de Planmonitor Wonen, nu: Planregistratie Wonen) en teksten veel tijd gekost. Bovendien zijn met name al bekende en concrete locaties voor de periode tot 2030 opgenomen in het feitelijke programma (realisatiedeel). Minder concrete plannen zijn opgenomen in het pijplijndeel en kunnen bij een volgende actualisatie aan het realisatiedeel worden toegevoegd. Ook heeft het regionale gesprek nog niet voldoende plaatsgevonden. Dit hebben wij ook aangegeven in het provinciaal programma. Een meer regionaal programmerend karakter betekent echter ook dat er meer keuzes worden gemaakt op basis van bovenlokale, regionale afwegingen. Dat kan op gespannen voet staan met een andere uitkomst van de evaluatie, namelijk dat regionale programmering te veel als een 'top-down' sturend proces wordt ervaren en dat gemeentelijke keuzes niet allemaal geheel worden gehonoreerd.

- *Door de nadruk op het proces hebben betrokkenen uit de regio's en gemeenten ervaren dat het belangrijker was dat het programma er kwam dan dat de inhoud centraal stond. Gemeenten in de regio Amersfoort gaven aan dat in de laatste fase totstandkoming van het regionale programma de afstemming vooral plaatsvond tussen regiobureau en provincie.*

De rol van het regiobureau in de laatste fase van totstandkoming is een keuze geweest van de regio/gemeenten. De regio Amersfoort heeft in deze laatste fase ook meer tijd genomen om tot besluitvorming te komen, dit heeft mede geleid tot de uitloop van het proces. Van onze zijde heeft de inhoud altijd centraal gestaan, maar duidelijk is ook dat de totstandkoming van een regionaal programma an sich belangrijk was voor het verder in procedure kunnen nemen van nieuwe plannen voor bedrijventerreinen en (uitbreidings)locaties voor woningbouw. In de

Interim Omgevingsverordening, die met ingang van 1 april 2021 van kracht is, is 'passend in provinciale programma' immers als voorwaarde gesteld voor het vaststellen van ruimtelijke plannen voor wonen en werken.

- *Veel betrokkenen uit de regio's en gemeenten ervoeren onduidelijkheid voor wat betreft de status van de 'eerste integrale ambtelijke beoordeling' van nieuwe uitleglocaties. Een positieve beoordeling geeft namelijk niet de zekerheid dat de provincie zal besluiten dat op die locatie gebouwd mag worden, dat volgt namelijk bij de bestuurlijke vaststelling van het provinciale programma. Gemeenten ervaren dus onduidelijkheid wat voor perspectief de integrale beoordeling ze biedt.*

Deze eerste ambtelijke beoordeling is bedoeld om in een vroegtijdig stadium een provinciaal oordeel mee te geven over de kansrijkheid van de – door de gemeente aangedragen – locatie, zodat gemeenten door de inbreng van de provincie bij de totstandkoming van het regionale programma niet worden verrast. Zo'n eerste beoordeling gebeurt op enkele momenten gedurende het jaar. Het is vervolgens aan de gemeente om die locatie al of niet aan te dragen voor het regionale programma, waar vervolgens de regionale afweging nog zal plaatsvinden. Indien het provinciale oordeel afwijkt van die van de regio/gemeenten zal dat provinciale standpunt ook in het regionale programma worden meegenomen. Daarna maken wij in het provinciale programma de definitieve afweging of wij een in een regionaal programma opgenomen locatie al of niet willen overnemen. Een afwijking van het regionale programma zullen wij motiveren. Tenslotte zullen wij het door de gemeente opgestelde ruimtelijke plan op de gebruikelijke wijze beoordelen.

- *Een aantal betrokkenen geven aan dat de focus tijdens de 1^e cyclus voornamelijk op grotere steden en het stedelijk gebied heeft gelegen.*

Dit beeld herkennen wij niet. De nieuwe uitbreidingslocaties die in het eerste programma zijn opgenomen, geven een ander beeld: deze liggen allemaal bij de minder grote steden en bij dorpen.

- *Een aantal betrokkenen noemen dat te weinig aandacht is besteed aan het verwezenlijken van het uiteindelijke doel, te weten het realiseren van voldoende woningen en bedrijventerreinen, en dat er te veel is gediscussieerd over bijvoorbeeld de mate van intensivering die mogelijk is op bedrijventerreinen, de methodiek met realisatie en pijplijnplannen en het invullen van gegevens.*

Zoals aangegeven hebben wij goede hoop dat de volgende cycli efficiënter qua tijdsinzet kunnen verlopen. Met het resultaat van de eerste cyclus beschikken we over een goed en eenduidig startpunt, op basis waarvan we verder kunnen werken aan de realisatie en de voortgang van de realisatie en de planontwikkeling kunnen monitoren. Daarnaast geldt het programma als basis voor de inzet van middelen uit bijvoorbeeld het programma Versnelling Woningbouw, waarmee wordt bijgedragen aan het daadwerkelijk versnellen van de realisatie.

In de rapportage is door KWINKgroep een aantal aandachtspunten voor het vervolg opgenomen:

Aandachtspunt 1: betrokkenen bij de provincie en uit de regio's hebben behoefte aan een gezamenlijk gesprek op korte termijn om duidelijkheid te creëren over de wijze waarop komende cycli regionale programmering gaan bijdragen aan het doel om flexibel en adaptief woningen en bedrijventerreinen te realiseren. Hierbij kan worden voortgebouwd op het gesprek tussen provincie en gemeenten dat hierover tijdens de 1e cyclus is gevoerd. In dit gesprek willen betrokkenen zich richten op wat in de toekomst nodig is om dit doel te bereiken, hoe regionale programmering daar een functie in vervult en wat dit betekent voor het proces en de rolverdeling van en bij volgende cycli van regionale programmering.

Aandachtspunt 2: zowel bij provincie als bij de regio's is behoefte aan het creëren van voldoende ambtelijke capaciteit voor een nieuwe cyclus regionale programmering. Betrokkenen hebben deze behoefte mede gezien de urgentie en complexiteit van het tekort aan voldoende (passende) woningen en de ambtelijke capaciteit die deze opgave vraagt.

Aandachtspunt 3: bij betrokkenen (voornamelijk uit de regio's) is behoefte aan minder strikte kaderstelling vanuit de provincie en aan het maken van minder koppelingen met beleidsdossiers waarover buiten regionale programmering reeds afspraken zijn gemaakt/programma's lopen. Klimaatadaptatie en circulariteit worden hierbij

als voorbeelden genoemd. Betrokkenen uit de regio's willen met name ruimte krijgen om voldoende woningen en bedrijventerreinen te realiseren.

Aandachtspunt 4: in de regio's bestaat de behoefte om met de provincie te bekijken of meer aansluiting bij regionale initiatieven mogelijk is. Voorbeelden van dergelijke regionale initiatieven zijn het Integraal ruimtelijk perspectief in regio U16/U10, het Ontwikkelbeeld 2030-2040 in regio Amersfoort, Verstedelijkingsstrategie Arnhem/Nijmegen-FoodValley en het Regionaal Programma Werklocaties (RPW) 2021-2025 in regio Foodvalley.

Bij de behandeling van het programma wonen en werken in uw commissie RGW op 1 december jl., heeft u aangegeven dat u ook belang hecht aan deze evaluatie en dat u graag kennisneemt van de uitkomsten alvorens aan u een statenvoorstel voor een geactualiseerd kader wordt voorgelegd.

Vervolprocedure / voortgang:

De uitkomsten van deze evaluatie zullen worden gedeeld met de betrokkenen.

De aandachtspunten zullen wij betrekken bij de inrichting van de 2e cyclus. Bijvoorbeeld door in een 'startgesprek' per regio doel en functie en afspraken over proces, rolverdeling, inzet en governance te bespreken en daarna vast te leggen. Ook de relatie met regionale trajecten zoals IRP/U16, Ontwikkelbeeld Regio Amersfoort en Verstedelijkingsstrategie Arnhem-Nijmegen-Foodvalley kan daarbij aan de orde komen.

Voorts zullen wij de uitkomsten van deze evaluatie en het resultaat van de bespreking van deze evaluatie met de regio's en uw Staten betrekken bij het voorstel tot actualisering van het provinciaal Kader voor regionale programmering. Naast deze evaluatie zullen daarbij ook de eerste monitoringsuitkomsten, en andere in gesprekken (bijvoorbeeld met de waterpartners en betrokkenen bij de m.e.r.) opgehaalde ervaringen ten aanzien van proces en inhoud worden betrokken. In de Nationale Woon- en Bouwagenda van het Rijk, wordt in het daaronder vallende programma Woningbouw dat op 11 maart jl. is gepubliceerd gekoerst op bestuurlijke akkoorden met provincies over woningbouwaantallen, die zij vervolgens weer doorvertalen in afspraken in regionaal verband. Ook dit aspect zullen wij in het statenvoorstel tot actualisering van het Kader nader toelichten.

Op 18 mei a.s. is, ter voorbereiding van het Statenvoorstel voor actualisering van het Kader voor regionale programmering, een infosessie gepland voor uw commissie RGW. Volgens planning zal het Statenvoorstel in juni aan u worden voorgelegd.

Gedeputeerde Staten van Utrecht,

Voorzitter,
mr. J.H. Oosters

Secretaris,
mr. drs. A.G. Knol-van Leeuwen