

Evaluatie 1^e cyclus regionale programmering wonen en werken

Eindrapportage

Den Haag, 15 maart 2022

Auteur: Sjoerd Stikvoort

Rosanna Cohn

Pauline Modderman

LEGENDA

REGIO-INDELING

REGIO U16

REGIO AMERSFOORT

REGIO FOODVAL



Inhoud

1. Inleiding	2		
1.1. Achtergrond en doel	2		
1.2. Onderzoeksvraag en aanpak	3		
1.3. Leeswijzer	4		
2. 1 ^e cyclus	5		
2.1. Achtergrond en drie fasen	5		
3. Betrokkenheid	8		
3.1. Gehele 1 ^e cyclus	8		
3.2. Totstandkoming regionale programma's	11		
4. Instrument regionale programmering	13		
4.1. Regionale programmering als instrument	13		
4.2. Aard van het instrument en doelbereik	14		
4.3. Instrument in bredere context	16		
5. Scope	18		
5.1. Context vooraf: tijdsbesteding aan en bekendheid van de inhoud	18		
5.2. De inhoud die in het gehele proces aan bod kwam	18		
5.3. Provinciaal kader	19		
5.4. Regionale en provinciaal programma('s)	20		
6. Samenvatting en aandachtspunten	22		
6.1. Ervaringen samengevat	22		
		6.2. Aandachtspunten voor het vervolg	24
		7. Bijlagen	25
		7.1. Overzicht van partijen die input hebben geleverd	25
		7.2. Feitelijk verloop van 1 ^e cyclus	27

1. Inleiding

Dit inleidende hoofdstuk beschrijft de kaders waarbinnen het onderzoek is uitgevoerd.

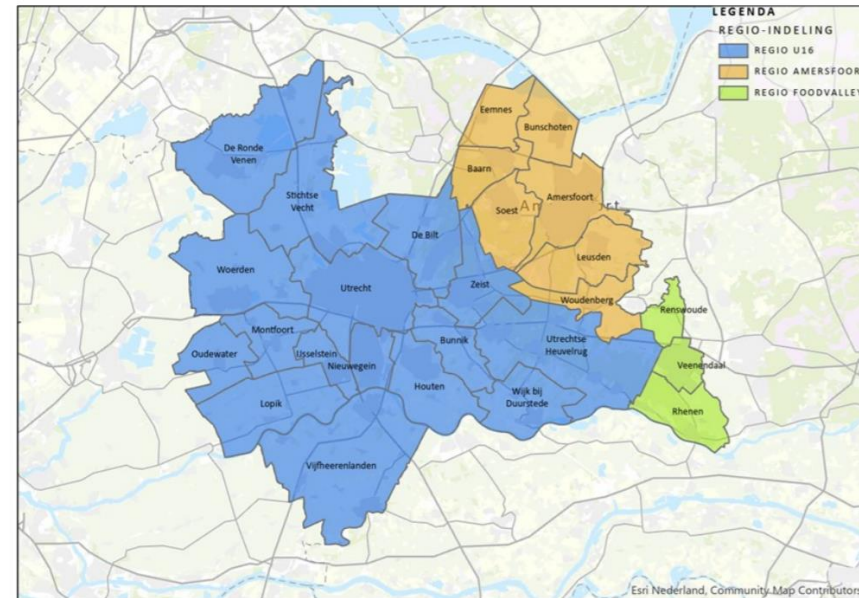
1.1. Achtergrond en doel

De Omgevingsvisie Utrecht stelt dat de huidige dynamiek op de woningmarkt vraagt om meer adaptiviteit en samenwerking.¹ De provincie Utrecht wil samen met andere partijen de opgave aangaan om tienduizenden woningen toe te voegen en tientallen hectares bedrijventerreinen te ontwikkelen. De Omgevingsvisie provincie Utrecht introduceerde hiertoe een nieuwe methodiek: regionale programmering.² Het doel van de regionale programmering wonen en werken in de provincie Utrecht (hierna: regionale programmering) is om als provincie samen met gemeenten en regio's op een adaptieve en flexibele manier voldoende woningen en bedrijventerreinen te realiseren in de provincie Utrecht (hierna: provincie).

Regionale programmering is in de Omgevingsvisie bedoeld als een circa jaarlijks cyclisch proces van kaderstelling, programmering, monitoring, evaluatie en bijsturing. Bij dit cyclische proces zijn de gemeenten van de provincie opgedeeld in drie regio's, zoals u ziet in figuur 1 onderaan deze paragraaf. Inmiddels is overeenstemming bereikt over de eerste drie regionale programma's van de regio's U16 (hierna: U16/U10), Amersfoort en Foodvalley. Voor regio Amersfoort en Foodvalley gaat het hierbij om het Utrechtse gedeelte van de regio. De

¹ Provincie Utrecht (2021). [Omgevingsvisie provincie Utrecht](#).

essentie van de drie regionale programma's is vastgelegd in het Provinciaal Programma Wonen en Werken (hierna: provinciaal programma). Het provinciaal programma is tevens een juridisch instrument. Gemeenten kunnen (enkel) bestemmingsplannen opstellen voor verstedelijkingslocaties die in dit programma passen.



Figuur 1. Regio-indeling provinciaal programma wonen en werken, (bron: Provinciaal Programma Wonen en Werken (provincie Utrecht), p. 6.

Meer achtergrond over het instrument regionale programmering treft u aan in het volgende hoofdstuk (1^e cyclus).

² Provincie Utrecht (2021). [Omgevingsvisie provincie Utrecht](#), p. 160.

1.2. Onderzoeksvraag en aanpak

De 1^e cyclus, met een 'pionierend' karakter, is afgerond. Met het oog op verzamelen van leerpunten voor de 2^e cyclus, is de 1^e cyclus regionale programmering als proces geëvalueerd. De evaluatie van de 1^e cyclus regionale programmering wonen en werken richt zich op de volgende centrale onderzoeksvraag:

Wat zijn de ervaringen met de 1^e cyclus regionale programmering wonen en werken in de provincie Utrecht?

Het doel van de evaluatie is het inventariseren van de ervaringen en meningen van betrokkenen over het proces van de 1^e cyclus en te komen tot inzichten en leerpunten, om zo het toekomstige proces van de regionale programmering te verbeteren. 'Betrokkenen' betreft zowel bestuurders als ambtenaren bij de provincie Utrecht, gemeenten in de provincie en de twee regio-bureaus (U16/U10 en Amersfoort). Betrokken bestuurders in deze evaluatie zijn wethouders en gedeputeerden.

In de evaluatie kijken we naar drie onderdelen: de betrokkenheid van gemeenten, regio's en provincie bij het proces, het instrument regionale programmering en de scope (komen de 'juiste' onderwerpen aan bod) tijdens de 1^e cyclus. Op basis van de ervaringen en daaruit volgende bevindingen formuleren we aandachtspunten voor de toekomst van regionale programmering.

De aanpak van dit onderzoek was er op gericht om zoveel mogelijk informatie op te halen bij partners en bestond uit vier delen:

1. Verkennend gesprek met het kernteam regionale programmering van de provincie Utrecht. Bij de start van de evaluatie hebben wij een gesprek gevoerd met de zeven ambtenaren van het kernteam regionale programmering van de provincie. In dit gesprek zijn verduidelijkende vragen

gesteld over het proces van de 1^e cyclus regionale programmering en is een eerste beeld gevormd van de ervaringen met de 1^e cyclus.

- 2. Online-enquête onder bestuurders en ambtenaren bij de Utrechtse gemeenten en regio-bureaus.** We hebben online een vragenlijst uitgezet onder 137 respondenten waarin we respondenten vragen naar hun ervaringen met de 1^e cyclus regionale programmering. Het gaat om algemene ervaringen van respondenten met de 1^e cyclus, ervaringen rondom de betrokkenheid en ervaringen rondom de scope van de inhoud. In totaal is de enquête door 54 respondenten volledig ingevuld en door 10 betrokkenen deels ingevuld (zie bijlage 1 voor een onderverdeling van de respondenten in bestuurlijk/ambtelijk en regio).
- 3. Telefonische interviews met een selectie van respondenten van de enquête.** In de enquête is respondenten gevraagd of zij bereid zijn tot een telefonisch gesprek met de onderzoekers om door te praten over de antwoorden. Naar aanleiding daarvan zijn zeven telefonische gesprekken gevoerd met zes ambtenaren en één bestuurder.
- 4. Groeps gesprekken met betrokken bestuurders en ambtenaren bij de provincie, Utrechtse gemeenten en regio-bureaus.** Om de ervaringen uit de enquête en eerste gesprekken verder uit te diepen, hebben wij elf groeps gesprekken gevoerd met betrokkenen uit de drie regio's en de provincie. Om zo veel mogelijk ervaringen op te halen, hebben (nagenoeg) alle betrokken ambtenaren en bestuurders in de regio's en bij de provincie een uitnodiging ontvangen voor deze gesprekken. Uiteindelijk hebben wij in deze gesprekken in totaal 51 betrokken bestuurders en ambtenaren gesproken uit de drie regio's en de provincie, een deel van deze gesprekspartners uit de regio's heeft ook de enquête ingevuld. Binnen de provincie hebben we gesproken met de betrokken gedeputeerden en de ambtelijk opdrachtgevers en voerden we een tweede gesprek met het kernteam regionale programmering.

1.3. Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit zes hoofdstukken. In hoofdstuk 2 schetsen we kort het feitelijke verloop van de 1^e cyclus, inclusief extra achtergrond over het instrument. In hoofdstuk 3, 4 en 5 gaan we in op de ervaringen van betrokkenen met de 1^e cyclus, waarbij we ons baseren op de reacties op de enquête, de telefonische gesprekken en de groeps gesprekken. Eerst beschrijven we de ervaringen met betrekking tot de betrokkenheid van gemeenten, regio's en provincie bij het proces (hoofdstuk 3), vervolgens gaan we in op ervaringen met en meningen over het instrument regionale programmering (hoofdstuk 4) en tot slot bespreken we in hoofdstuk 5 de ervaringen met de scope van de inhoud tijdens de 1^e cyclus. In hoofdstuk 6 vatten we de ervaringen samen en schetsen we daaruit volgende aandachtspunten voor de toekomst van regionale programmering.

Ter info: hoe we refereren aan betrokkenen bij regionale programmering

Als we in dit rapport over 'betrokkenen' spreken, bestaan er geen noemenswaardige verschillen tussen de ervaringen van betrokkenen uit de provincie en de verschillende regio's en tussen de ervaringen van bestuurders (wethouders en gedeputeerden) en ambtenaren. Wanneer die verschillen er wel zijn, beschrijven we deze verschillen expliciet.

Als we over betrokkenen 'uit de regio's' spreken, bedoelen we hiermee 1) ambtenaren van gemeenten, 2) ambtenaren van regio-bureaus en 3) wethouders van gemeenten. Indien 'betrokkenen uit de regio's' niet nader is gespecificeerd, dan bestaan er geen noemenswaardige verschillen tussen de ervaringen van verschillende soorten betrokkenen uit de regio's.

2. 1^e cyclus

In dit hoofdstuk beschrijven we het feitelijke verloop van de 1^e cyclus. Hierbij delen we de 1^e cyclus op in drie fasen. In de hoofdstukken hierna schetsen we de ervaringen van betrokkenen over de 1^e cyclus.

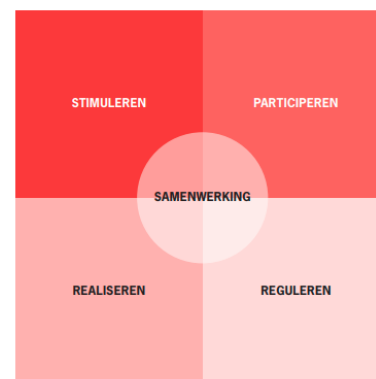
2.1. Achtergrond en drie fasen

Omgevingsbeleid provincie Utrecht

De directe aanleiding voor het instrument regionale programmering is de Omgevingsvisie van de provincie Utrecht die 1 april 2021 in werking is getreden.³ De Omgevingsvisie beschrijft hoe de provincie Utrecht wil dat de provincie eruitziet in 2050. De provincie Utrecht geeft daarbij aan dat om deze Omgevingsvisie goed in de praktijk te laten werken, op onderdelen regels nodig zijn. Deze regels heeft de provincie Utrecht vastgelegd in de Omgevingsverordening.⁴ De vier rollen die de provincie voor zichzelf ziet bij omgevingsbeleid is te zien in figuur 2. De provincie omschrijft haar sturingsfilosofie bij het omgevingsbeleid als: *'We bieden ruimte voor ontwikkelingen die passen bij de Utrechtse kwaliteiten, met het principe 'lokaal wat kan, provinciaal wat moet' als basis en met de nadrukkelijke wens de doelen in samenwerking te halen.'*⁵ De samenhang van het omgevingsbeleid is te zien in figuur 3.

³ Provincie Utrecht (2021). [Omgevingsvisie provincie Utrecht](#).

⁴ Provincie Utrecht (2021). [Ontwerp Omgevingsverordening Provincie Utrecht 2022](#).



De vier rollen van de provincie Utrecht
(bron: provincie Utrecht)

Figuur 2. De vier rollen van de provincie Utrecht (bron: Omgevingsvisie provincie Utrecht (2021, p. 42).



Figuur 3. Samenhang instrumenten omgevingsbeleid Provincie Utrecht (bron: Provincie Utrecht).

Omdat de invoering van de Omgevingswet is uitgesteld (de beoogde nieuwe datum inwerkingtreding is 1 januari 2023), maar de provincie Utrecht aan de slag wil met de uitvoering van het beleid in de Omgevingsvisie, is de Interim

⁵ Provincie Utrecht (2021). [Omgevingsvisie provincie Utrecht](#), p. 42.

Omgevingsordening vastgesteld.⁶ De Omgevingsverordening provincie Utrecht 2022 treedt in werking wanneer de Omgevingswet in werking treedt.

Instrument regionale programmering

De Omgevingsvisie introduceert regionale programmering als instrument. Hiermee startte de provincie met een nieuwe werkwijze. Regionale programmering leidt tot regionale programma's en een provinciaal programma wonen en werken (hierna: provinciaal programma). In de Omgevingswet is bepaald dat de vaststelling van een programma onder de Omgevingswet onder meer een bevoegdheid is van het college van Gedeputeerde Staten (GS). Provinciale Staten (PS) stellen de kaders.

De provincie Utrecht omschrijft regionale programmering als instrument onder meer als volgt in de Omgevingsvisie: *'Een bijzondere vorm van samenwerken is regionaal programmeren. Dit is een gezamenlijk proces van gemeenten (regio) en provincie om te komen tot locatiekeuzes voor en realisatie van de opgaven. Vanaf de start werken we actief samen om locaties te vinden en participeert de provincie actief (al of niet in een regisserende rol). Dit komt in plaats van beoordeling achteraf van locaties die gemeenten inbrengen. We zien het proces van regionaal programmeren als een continue cyclus; we komen tot gezamenlijke afspraken en op basis van monitoring en evaluatie kan de programmering worden bijgesteld. Wij verwachten dat die bijstelling ongeveer jaarlijks zal plaatsvinden.'*⁷

Specifiek over regionale programmering rondom wonen en werken stelt de provincie onder meer:

- **Wonen:** *'Regionale programmering voor woningbouw is een instrument waarmee kan worden gestuurd op een bouwprogramma van voldoende*

*omvang en een voldoende voorraad plannen in de juiste fase van ontwikkeling voor zowel korte, middellange als lange termijn, zodat een 'continue bouwstroom' gerealiseerd kan worden.'*⁸

- **Werken:** *'Voor de locatiekeuze voor bedrijventerreinen hanteren we een soortgelijke systematiek als voor woningbouwlocaties: we willen samen met gemeenten komen tot een regionale programmering van werklocaties. Hierin willen we tevens de herstructurering en verduurzaming van bestaande bedrijventerreinen betrekken. Provinciale Staten stellen een kader vast voor deze regionale programmering. In dit kader worden in ieder geval de kwantitatieve bandbreedtes per regio opgenomen, maar ook kwalitatieve ambities, bijvoorbeeld op het gebied van circulariteit en duurzaamheid.'*⁹

Feitelijk verloop: drie fasen

Hoewel de Omgevingsvisie in 2021 definitief is vastgesteld, is regionale programmering vooruitlopend daarop reeds in 2020 geïntroduceerd als een nieuwe werkwijze. In de Ontwerp-omgevingsvisie, die september tot en met november 2020 ter inzage lag, was regionaal programmeren als instrument opgenomen.¹⁰ In september 2020 hebben Provinciale Staten het Kader voor regionale programmering wonen en werken vastgesteld.¹¹ Het beoogde verloop van de 1^e cyclus (beoogd te doorlopen in 2020) is te zien in figuur 4.

⁶ Provincie Utrecht (2021). [Interim Omgevingsverordening Provincie Utrecht](#).

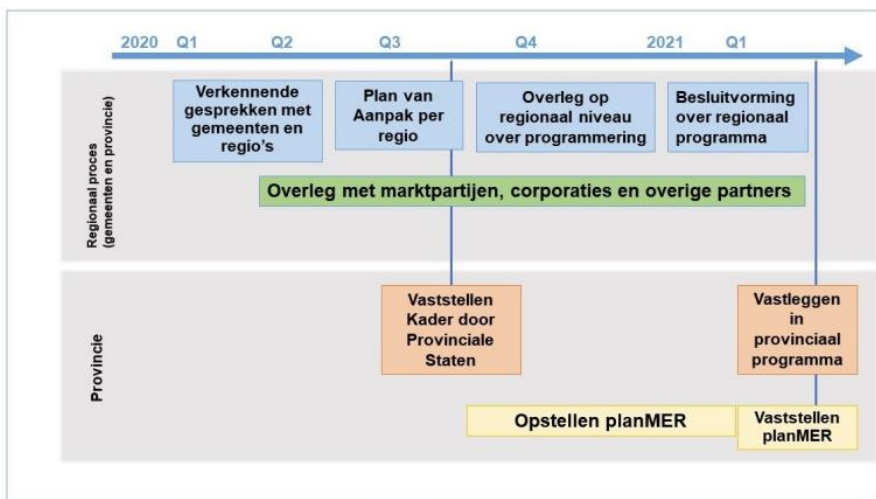
⁷ Provincie Utrecht (2021). [Omgevingsvisie provincie Utrecht](#), p. 160.

⁸ Provincie Utrecht (2021). [Omgevingsvisie provincie Utrecht](#), p. 160.

⁹ Provincie Utrecht (2021). [Omgevingsvisie provincie Utrecht](#), p. 93.

¹⁰ Provincie Utrecht. [Ontwerp Omgevingsvisie en – verordening ter inzage](#).

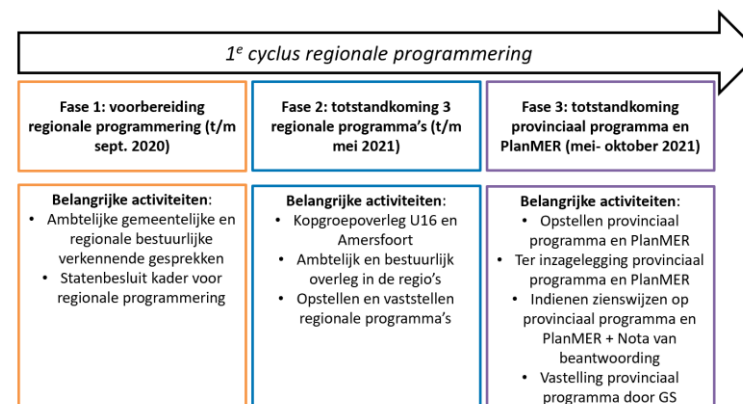
¹¹ Provincie Utrecht (2020). [Kader voor regionale programmering wonen en werken](#).



Figuur 4. Beoogd verloop 1^e cyclus (bron: Kader voor regionale programmering provincie Utrecht (2020, p. 8).

De 1^e cyclus heeft een half jaar langer geduurd (tot en met oktober 2021) dan beoogd (tot en met voorjaar 2021). Alle beoogde stappen (van figuur 4) zijn doorlopen (zie figuur 5).

Het feitelijke verloop van de 1^e cyclus is in meer detail te vinden in de bijlagen (zie paragraaf 7.2).



Figuur 5. Feitelijk verloop 1^e cyclus.

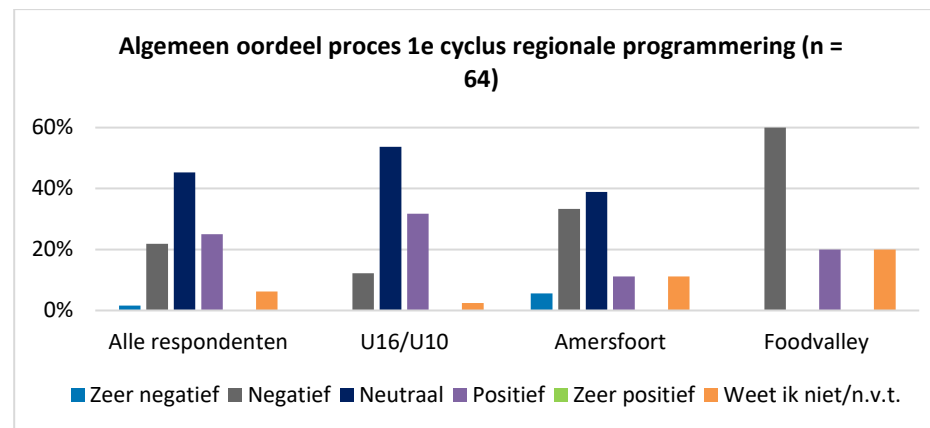
3. Betrokkenheid

In dit hoofdstuk gaan we in op de ervaringen van betrokkenen met betrekking tot hun betrokkenheid bij de 1^e cyclus regionale programmering (hierna: 1^e cyclus). We schetsen de ervaringen van betrokkenen uit de regio's (opgehaald via enquêtes en gesprekken) en vanuit de provincie (opgehaald via gesprekken).

3.1. Gehele 1^e cyclus

De meeste betrokkenen oordelen neutraal over het verloop van het proces van de 1^e cyclus. Betrokkenen uit de regio's Amersfoort en Foodvalley zijn negatiever dan betrokkenen uit de regio U16/U10.

Zoals is te zien in figuur 6 heeft in totaal 45% van de respondenten van de enquête een neutraal oordeel over hoe het proces is verlopen. Verder oordeelt 25% van de respondenten positief en 23% negatief. Respondenten in de regio Amersfoort (39% negatief) en regio Foodvalley (60% negatief) hebben een negatiever algemeen oordeel dan respondenten in de regio U16/U10 (12% negatief).

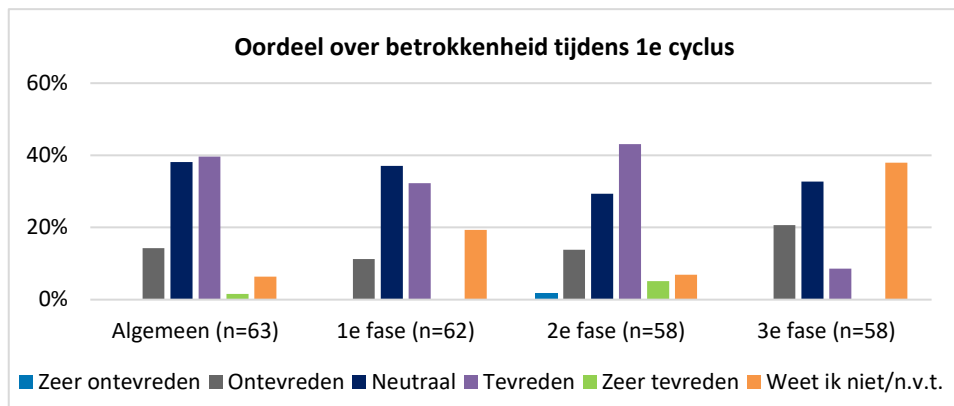


Figuur 6. Algemeen oordeel van respondenten uit de regio's over het verloop van de 1^e cyclus.

Betrokkenen zijn overwegend tevreden over hun betrokkenheid in de 1^e cyclus. Met name in fase 2, de totstandkoming van de regionale programma's, vinden betrokkenen dat zij goed zijn meegenomen in het proces.

In figuur 7 is te zien dat respondenten over het algemeen tevreden (40%) of neutraal (38%) zijn over hun betrokkenheid bij de 1^e cyclus. 14% is negatief). Vooral in fase 2 zijn betrokkenen positief (43%). Betrokkenen zijn tevreden, omdat zij zijn meegenomen in de verschillende stappen van regionale programmering en aanwezig waren of konden zijn bij de verschillende overleggen. In fase 3 zijn meer betrokkenen negatief (21%) dan positief (9%). Dit is omdat zij minder inspraak ervoeren tijdens deze fase en minder informatie ontvingen vanuit de provincie. Betrokkenen bij de provincie erkennen dit ook en geven aan dat bewust de focus in deze fase is gelegd op het verwerken van het gezamenlijke resultaat (de regionale programma's) in het provinciaal programma,

en vervolgens op de terinzagelegging en de zienswijzenprocedure van het provinciaal programma en PlanMER.



Figuur 7. Oordeel van respondenten uit de regio's over hun betrokkenheid tijdens de 1^e cyclus.

Een aantal wethouders benoemt dat zij (te) laat betrokken zijn geraakt bij regionale programmering. Zij erkennen dat hier een verantwoordelijkheid ligt zowel bij de provincie, als bij hen zelf.

Veel betrokkenen hebben de 1^e cyclus als een niet-efficiënt proces en als zeer tijdsintensief ervaren. Zij vinden dat de gevraagde tijdsinspanning niet (voldoende) opwoog tegen de opbrengst van de 1^e cyclus. Veel betrokkenen geven aan dat het inventariseren van bestaande plannen de opbrengst van de 1^e cyclus is. Voornamelijk ambtelijk heeft het proces veel tijd vereist van betrokkenen.

In de enquête gaf 48% van de respondenten aan het proces als niet-efficiënt te hebben ervaren, 27% vond het efficiënt (overige 25% weet het niet, n=64). Sommige respondenten geven daarbij wel aan dat het een 1^e cyclus betreft en dat het instrument tijd nodig heeft om te ontwikkelen en efficiënter te worden. Tijdens gesprekken met de provincie (bestuurlijk en ambtelijk) erkennen

gesprekspartners deze percepties rondom efficiëntie en tijdsbesteding in de 1^e cyclus.

Zowel ambtenaren uit de regio's als bij de provincie hebben het proces als zeer tijdsintensief ervaren. Ambtenaren uit de regio's geven aan dat het proces van de 1^e cyclus veel van hen heeft gevraagd in een relatief korte tijd. De cyclus heeft zes maanden langer geduurd dan vooraf beoogd. Betrokkenen hebben de doorlooptijd in combinatie met de gevraagde ambtelijke inzet als zeer tijdsintensief ervaren. Een aantal factoren droeg hier volgens betrokkenen uit de regio's negatief aan bij:

- De planning en deadlines ervoeren individueel betrokkenen als niet duidelijk, waardoor zij onvoldoende op de benodigde ambtelijke inzet konden anticiperen. Hierbij speelt ook mee dat betrokkenen aangeven niet alle documenten van de provincie (Omgevingsvisie, provinciaal kader, andere stukken) tot in detail te lezen. Betrokkenen ervaren deze stukken als erg lang.
- De focus lag volgens betrokkenen vaak op het aanleveren van gegevens, om tot een gezamenlijke eensluidende basis te komen. Betrokkenen geven aan veel bezig te zijn geweest met het aandragen van locaties en invullen van lijstjes voor zowel het realisatie- als pijplijngedeelte van de regionale programma's. De verwachting van betrokkenen is dat dit tijdens volgende cycli minder tijd zal kosten.
- In concept-stukken over de regionale programma's stonden volgens betrokkenen regelmatig fouten (bijvoorbeeld niet-kloppende gegevens). Hierdoor ging veel tijd naar het checken en verbeteren van concept-stukken en overgenomen gegevens.
- Stukken werden volgens betrokkenen regelmatig laat aangeleverd, waardoor weinig voorbereidingstijd over bleef. Dit vereiste van ambtelijk betrokkenen veel tijdsinzet in korte perioden. Dit geldt zowel voor de ambtelijke overleggen als de bestuurlijke overleggen, waarvoor ambtenaren hun bestuurders moesten voorbereiden.

- Met name betrokkenen uit regio Amersfoort ervoeren dat zij veel tijd besteedden aan het doornemen van stukken en aanleveren van inbreng of opmerkingen, die vervolgens volgens hen niet zijn verwerkt in de stukken. Hierdoor ervaren zij dat de tijdsinzet die zij leverden, niet proportioneel is aan de opbrengst daarvan.

Provincieambtenaren ervoeren het proces eveneens als zeer tijdsintensief:

- Om de al vooraf verwachte druk op capaciteit binnen de provincie te verminderen, heeft de provincie een extern bureau ingehuurd. Hoewel dit de provincie geholpen heeft, heeft het aansturen van en het meewerken met het bureau ook veel tijd vereist van de betrokken ambtenaren.
- Het proces om van de drie regionale programma's naar het provinciaal programma te komen kostte volgens provincieambtenaren meer tijd dan vooraf gedacht. Met name de vereiste procedures rondom het provinciaal programma en de PlanMER waren tijdsintensiever dan verwacht (denk aan: ter inzage legging programma, beantwoording zienswijzen, traject PlanMER).
- Het heeft volgens provincieambtenaren veel tijd gekost om het proces zo zorgvuldig mogelijk te laten verlopen. Gezien de urgentie van de opgave en de gevoeligheden tussen provincie en gemeenten op dit thema, was het belangrijk dat dit gesprek met gevoel voor wat speelt in de regio werd gevoerd. Dit heeft volgens hen veel tijd gekost.

Verschillende betrokkenen geven aan te verwachten dat het proces in potentie in de toekomst efficiënter kan worden. Sommige betrokkenen geven aan dat zij verwachten dat dit in de volgende cycli al zo is, omdat betrokkenen hebben geleerd van het 1^e proces én omdat er nu een basis ligt met de uitgevoerde inventarisatie van plannen. Ook denken een aantal betrokkenen dat een toekomstige cyclus langer kan duren, omdat 'programmeren' (kiezen we locatie

X, Y of Z) meer centraal zal staan dan inventariseren (opnemen van bestaande plannen X, Y en Z).

Betrokkenen uit de regio's ervoeren een beleidsmatige sturende en kaderstellende rol van de provincie. Zij vinden dat dit niet overeenkomt met het idee van regionale programmering om samen adaptief en flexibel voldoende woningen en bedrijventerreinen te realiseren. Ook willen veel betrokkenen uit de regio's bij regionale programmering zoveel mogelijk de houding zien: 'lokaal wat kan, provinciaal wat moet'.

Betrokkenen uit de regio's ervoeren dat in het proces de provincie een sturende rol innam met een top-down benadering van het vraagstuk (kader) en het instrument (bedacht in de Omgevingsvisie van de provincie). Dit komt volgens deze betrokkenen niet overeen met het doel om gezamenlijk te programmeren in de regio. Zij ervoeren het niet als een gezamenlijk ontwikkeld instrument.

De sturingsfilosofie van de provincie bij omgevingsbeleid streeft na: '*lokaal wat kan, provinciaal wat moet*'.¹² Verschillende betrokkenen uit de regio's benoemen dat zij vanuit de provincie niet het vertrouwen hebben gekregen om lokaal te 'doen' en dat de provincie bij regionale programmering (met name het provinciaal kader) te sturend was. Betrokkenen uit de regio's willen dat de provincie een rol aanneemt die aanjaagt (in plaats van stuurt) om een 'continue bouwstroom' te verwezenlijken, maar missen een aanjagende en stimulerende grondhouding van de provincie. In dit verband noemen betrokkenen uit regio's specifiek het provinciaal kader een te strikt en sterk sturend kader (bijvoorbeeld door beperkte ruimte voor nieuwe bedrijventerreinen) om gezamenlijk mee de woningbouw- en bedrijventerreinen opgave aan te gaan.

Een aantal gesprekspartners, met name in regio Amersfoort en Foodvalley, benoemen dat het vertrouwen tussen provincie en gemeenten onder druk is

¹² Provincie Utrecht (2021). [Omgevingsvisie provincie Utrecht](#), p. 42.

gezet door de als sturende en top-down ervaren benadering van de provincie in de 1^e cyclus.

Het individueel contact met de provincie werd door betrokkenen uit de regio's als prettig ervaren.

Ondanks de kritiek op de rol die de provincie aannam, benoemen verschillende gesprekspartners ook dat zij de individuele overleggen en het individuele contact met de provincie als positief hebben ervaren. In dit contact kwam de samenwerkende houding van de provincie wel degelijk naar voren. Zij waarderen deze houding van de betrokken ambtenaren en bestuurders. Deze houding en gesprekken straalde onderling vertrouwen uit, wat betrokkenen uit de regio's graag terug zouden zien in de meer overkoepelende en formele houding van de provincie.

Betrokkenen uit de regio vonden het proces vaak onduidelijk.

Veel betrokkenen geven aan dat onderdelen in het proces niet als duidelijk zijn ervaren (en vaak: nog steeds niet duidelijk zijn voor betrokkenen). Hieronder volgt een lijst van vragen die betrokkenen hebben genoemd over het proces waarover zij geen duidelijkheid hebben ervaren:

- Hoe werkt de overgang van pijplijn naar realisatie?
- Wat is de status van een integrale beoordeling? Hoe komt de beoordeling tot stand?
- Hoe sluit het proces van regionale programmering aan op de programma's, trajecten en initiatieven die al lopen?
- Wat wordt van individuele gemeenten ambtelijk en bestuurlijk verwacht tijdens de 1^e cyclus? Specifiek: wanneer zijn de beslismomenten/deadlines?

3.2. Totstandkoming regionale programma's

Betrokkenen uit de regio's voelden zich meestal geen 'eigenaar' van de totstandkoming van het regionale programma.

76% van de respondenten uit de regio's geeft aan zich geen eigenaar te voelen bij de totstandkoming van het regionale programma, de overige 24% voelt zich wel eigenaar (n=55). Een aantal in de enquête en tijdens de gesprekken genoemde redenen hiervoor zijn:

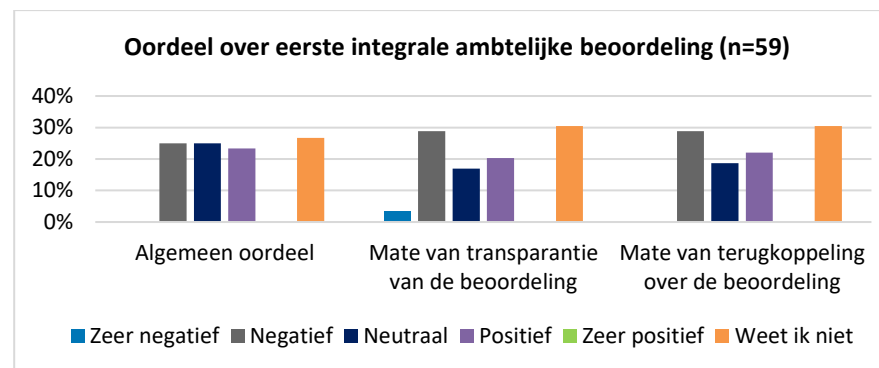
- De sturende rol van de provincie die betrokkenen uit de regio's ervaren, heeft ertoe geleid dat deze betrokkenen het gevoel hadden dat de regionale programma's niet van hen waren, maar tot stand moesten komen op basis van sterk sturende beleidsmatige kaders van de provincie.
- Betrokkenen uit de regio's ervoeren dat het proces leidend was en een doel op zich werd. Deze betrokkenen beschrijven dat in de eindfase van de totstandkoming van het regionale programma de insteek van bijeenkomsten was dat het vooral belangrijk was *dat* het programma er kwam, in plaats van dat de inhoud centraal stond. Door die druk werd in de ervaring van deze betrokkenen minder naar hun inbreng geluisterd, waardoor het regionaal programma niet (meer) 'van hen' voelde. Gemeenten in regio Amersfoort geven bijvoorbeeld aan dat in de laatste fase van de totstandkoming van het regionale programma, afstemming tussen provincie en regio voornamelijk via het regio-bureau liep en gemeenten niet meer betrokken werden. Het regionale programma voelde daardoor als niet meer 'van hen'.
- Mogelijk werd het eigenaarschap mede niet gevoeld, omdat veel gemeenten enkel vanuit hun eigen gemeentelijke perspectief (en niet vanuit het regio-perspectief) naar programmering kijken. Een aantal betrokkenen geeft aan dat veel gemeenten tijdens de 1^e cyclus voornamelijk vanuit de eigen gemeentelijke belangen spraken, oftewel: staan onze locaties er (goed) in? Verschillende betrokkenen geven bijvoorbeeld aan dat de bestuurlijke gesprekken in feite één op één gesprekken waren tussen een wethouder en

de gedeputeerden, in plaats van een gezamenlijk regionaal gesprek over de regionale woningbouw- en bedrijventerreinopgave.

Het beeld dat betrokkenen uit de regio's hebben van de eerste integrale ambtelijke beoordelingen van locaties verschilt.

Voor het 'realisatiedeel' van de regionale programma's en enkele 'pijplijn'-locaties werd een integrale ambtelijke beoordeling uitgevoerd door de provincie. Via deze beoordeling krijgen gemeenten een signaal of een locatie kansrijk is, vooruitlopend op het traject van de bestuurlijke vaststelling. De ervaringen met en meningen over deze integrale beoordeling verschillen (zie figuur 8). Een aantal toelichtingen hierbij:

- Betrokkenen zijn positief over dat de beoordeling binnen regionale programmering op structurele wijze plaatsvindt.
- Verschillende betrokkenen uit de regio's ervoeren de criteria van toetsing als niet duidelijk tijdens de eerste integrale beoordeling van locaties in de 1^e cyclus.
- Een aantal betrokkenen uit de regio's geven aan weinig toelichting te hebben gekregen bij keuzes die gemaakt zijn tijdens de eerste integrale beoordeling. Een proactieve terugkoppeling mistte in dat verband. Enkele betrokkenen hebben hier achteraf naar gevraagd en hebben toen deze toelichting wel ontvangen.
- Verschillende betrokkenen uit de regio's ervoeren onduidelijkheid voor wat betreft de status van de beoordeling. 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.



Figuur 8. Oordeel van respondenten uit de regio's over de integrale ambtelijke beoordeling.

Over het algemeen zijn respondenten in de enquête overwegend positief over de keuze om bij de 1^e cyclus regionale programmering een extern bureau te betrekken.

Redenen hiervoor zijn dat een dergelijk bureau neutraliteit, onafhankelijkheid en deskundigheid brengt. In de praktijk waren niet alle betrokkenen tevreden met de rol van het externe bureau. Een voorbeeld is dat het bureau zowel provincie als gemeenten moest helpen. Bij de provincie werd gevoeld dat het bureau vooral naar gemeenten luisterde, terwijl bij gemeenten het gevoel heerste dat het bureau met name vanuit provinciaal belang werkte. De provincie geeft aan dat het bureau zelf ook worstelde met de rolopvatting.

Richting de toekomst vindt 48% van de respondenten dat een extern bureau betrokken moet blijven bij regionale programmering, 22% vindt van niet (30% weet het niet, n=30). Argumenten voor het blijven betrekken van een extern bureau zijn behoud van onafhankelijkheid en continuïteit. Argumenten tegen zijn dat respondenten vinden dat provincie en gemeenten regionale programmering zelf kunnen laten plaatsvinden en de relevante expertise daarvoor bezitten. Wanneer meerdere cycli regionale programmering hebben plaatsgevonden en dus meer ervaring is opgedaan met het proces, zal de toegevoegde waarde van een extern bureau volgens hen verder verminderen.

4. Instrument regionale programmering

In dit hoofdstuk gaan we in op de percepties van betrokkenen over het regionale programmering als instrument. We schetsen de ervaringen van betrokkenen uit de regio's (opgehaald via enquêtes en gesprekken) en vanuit de provincie (opgehaald via gesprekken).

4.1. Regionale programmering als instrument

Betrokkenen vinden het instrument 'regionale programmering' over het algemeen kansrijk. Op papier wordt regionale programmering als verbetering gezien ten opzichte van de oude systematiek met de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie (PRS) en de Provinciale Ruimtelijke Verordening (PRV). Redenen hiervoor zijn flexibiliteit en frequentie van beoordeling locaties, het faciliteren van een gezamenlijk regionaal gesprek en het bieden van inzicht.

De meeste respondenten vinden de systematiek van regionale programmering een verbetering ten opzichte van de vorige systematiek van PRS en PRV (n=62):

- Voor wat betreft de flexibiliteit rondom het beoordelen van locaties vindt 61% het instrument een verbetering (tegenover 6% verslechtering).
- Voor wat betreft de initiatiefmogelijkheden voor gemeenten vindt 51% van de respondenten het instrument een verbetering (tegenover 11% verslechtering).

Betrokkenen vinden het instrument (in potentie) kansrijk, om drie voorname redenen.

Ten eerste is de hogere frequentie zowel in de enquête als tijdens de gesprekken genoemd als belangrijk positief punt van het instrument in het licht van de urgentie van de opgave voor het realiseren van voldoende woningen en bedrijventerreinen. Het instrument biedt op dit moment namelijk een actualisatiemoment van één tot anderhalf jaar (in plaats van vierjaarlijks bij de PRS/PRV). Dit kort cyclische karakter kan ervoor zorgen dat locaties sneller beoordeeld en daardoor sneller gerealiseerd kunnen worden. Betrokkenen vinden dat een frequentere en flexibelere bijstelling past bij de urgentie van de opgave, namelijk het realiseren van voldoende woningen en bedrijventerreinen. Het beeld van betrokkenen uit de regio's tijdens de 1^e cyclus is dat het instrument geleid heeft tot een frequentere, maar niet tot een flexibelere omgang met plannen (sturend kader, strakke beoordelingscriteria voor locaties).

Ten tweede geven betrokkenen vanuit de provincie en vanuit regio U16/U10 en regio Amersfoort aan dat het instrument zorgt voor inzicht:

- Het instrument geeft inzicht in gegevens, mogelijkheden en haalbaarheid van de planning van (voldoende) woningen en bedrijventerreinen. Dit inzicht komt tot stand door het gecreëerde inzicht in de planvoorraad. Voor de provincie is dit inzicht daarnaast ook nuttig in het kader van monitoring en verantwoording richting het ministerie van BZK.
- Het instrument geeft een overzicht van 1) de plannen van en 2) de situatie in de regio's en in individuele gemeenten. Dit inzicht leidt tot meer inzicht in elkaars belangen en uitdagingen, wat kan leiden tot meer begrip voor ieders situatie.

Ten derde zien verschillende betrokkenen als een potentieel voordeel dat een gezamenlijk gesprek op regionaal niveau wordt gecreëerd. Betrokkenen verwachten dat dit gesprek in de toekomst in toenemende mate belangrijk zal

worden, omdat dan daadwerkelijk geprogrammeerd gaat worden (in plaats van het voornamelijk inventariseren van plannen). Anders verwoord: tijdens de 1^e cyclus werden vooral concrete plannen waar al overeenstemming over bestond opgenomen, in de toekomst wordt het bijvoorbeeld: waar programmeren we een groot regionaal bedrijventerrein? Gedeputeerden geven aan te verwachten dat een gezamenlijk regionaal gesprek in het kader van regionale programmering makkelijker tot stand komt wanneer dit fysiek kan plaatsvinden. Tijdens de 1^e cyclus was dit zeer beperkt mogelijk vanwege Covid-19-maatregelen. Enkele betrokkenen geven wel aan dit potentiële voordeel minder te zien, omdat het regionale gesprek in de regio's reeds plaatsvindt in een andere context (zie paragraaf 4.3).

Betrokkenen zijn ook kritisch op sommige aspecten van het instrument:

- De haalbaarheid van de jaarlijkse cyclus. Het vaker beoordelen van locaties vinden alle betrokkenen positief. De 1^e cyclus duurde echter in totaal anderhalf jaar, een half jaar langer dan beoogd.
- Regionale programmering is enkel een verbetering in flexibiliteit en frequentie ten opzichte van de PRS/PRV, wanneer de frequentie van het instrument daadwerkelijk wordt gerealiseerd.
- Het risico dat het instrument blijft steken op 'inventariseren'. Hierbij wordt het proces het doel, met als gevolg dat het proces zich niet voldoende richt op het daadwerkelijk realiseren van woningen en bedrijventerreinen. Betrokkenen ervoeren tijdens de 1^e cyclus dat de nadruk lag op inventariseren en rubriceren. Er heeft geen daadwerkelijke programmering plaatsgevonden.
- De gevraagde (ambtelijke) tijdsinzet van betrokkenen uit de regio en van de provincie. Betrokkenen uit de regio's en enkele betrokkenen binnen de provincie geven aan veel tijd en capaciteit ingezet te hebben, wat in hun ervaring niet proportioneel was aan wat het instrument in de 1^e cyclus hen opleverde.

- Het (te) breed laten 'uitwaaiëren' van regionale programmering, in die zin dat te veel beleidskoppelingen gemaakt moeten worden met te veel beleidsonderwerpen. Dit leidt tot overlap met andere programma's en initiatieven. Daarnaast kost het opnemen van al die beleidsonderwerpen (ambtelijk) veel tijd.
- Een toenemende mate van sturing vanuit de provincie ten opzichte van de PRS/PRV. Een enkele betrokkene merkt op dat het frequentere beoordelen van locaties ertoe leidt dat de provincie in hogere mate betrokken is bij het proces van selecteren, aandragen en beoordelen van locaties.

Met name betrokkenen vanuit regio Foodvalley zien beperkte meerwaarde in het instrument regionale programmering.

Dit is mede vanwege het feit dat de gemeenten die betrokken zijn bij regionale programmering, slechts drie van de acht gemeenten uit de regio betreft (enkel de drie Utrechtse gemeenten in de regio). Zo heeft het bieden van inzicht in plannen en planvoorraden geen meerwaarde voor hen, omdat het enkel de gegevens uit drie van de acht gemeenten betreft. Daarnaast heeft regio Foodvalley (inclusief het Gelderse deel) reeds een visie op wonen en werken. De gevraagde ambtelijke inzet (die als zeer hoog is ervaren) woog in deze regio minder dan in andere regio op tegen de opbrengst van regionale programmering. Dit is mede omdat er in deze regio nauwelijks nieuwe locaties zijn bijgekomen als resultaat van de 1^e cyclus regionale programmering.

4.2. Aard van het instrument en doelbereik

Alle betrokkenen uit de drie regio's en bij de provincie zijn het eens over waartoe het instrument regionale programmering zou moeten dienen.

Het impact-doel van regionale programmering is als volgt geformuleerd: *'als provincie samen met gemeenten en regio op een adaptieve en flexibele manier voldoende woningen en bedrijventerreinen te realiseren in de provincie Utrecht'.*

Dit doel is door alle in deze evaluatie bevroegde betrokkenen onderschreven, in het licht van de urgentie van de opgave voor het realiseren van voldoende woningen en bedrijventerreinen.

In de praktijk ervaren betrokkenen (zowel uit de regio's als bij de provincie) onduidelijkheid rondom de aard en de functie die het instrument heeft.

Het instrument regionale programmering en de wijze waarop het proces van de 1^e cyclus was ingericht heeft bij betrokkenen tot veel onduidelijkheid geleid. De provincie benoemt dat het uitvoeren van regionale programmering 'pionieren' was, waar veel uitdagingen en knelpunten (die ook horen bij een 1^e cyclus) bij kwamen kijken. Betrokkenen zowel bij de provincie als in de regio ervaren dat er geen eenduidig beeld is over de aard en de functie van het instrument.

Betrokkenen zien de volgende functies terugkomen en door elkaar heenlopen:

- **Het komen tot een gezamenlijke visie/afsprakenet**, met ambities en kwalitatieve afspraken rondom de opgave voor wonen en werken in de provincie, rakend aan andere beleidsdoelstellingen.
- **Het maken van een inventarisatie**, een overzicht van de plannen en voorraden in de drie regio's.
- **Een instrument om beleidskaders te stellen**, waarbinnen gemeenten plannen kunnen formuleren.
- **Een juridisch sluitstuk**, een instrument dat ertoe dient om plannen in gemeenten en regio vanuit de provinciale juridische bevoegdheid goed te keuren, zodat ze tot realisatie kunnen worden gebracht.
- **Een kwantitatief sturingsinstrument**, waarmee vanuit de provincie grip gehouden kan worden op de totale woningbouw- en bedrijventerreinproductie in de provincie.

Verder bestaat onder betrokkenen uit de regio's verwarring rondom de status van de verschillende 'onderdelen' van regionale programmering. Het is voor respondenten bijvoorbeeld niet duidelijk welke status het regionale programma heeft en hoe de verschillende 'onderdelen' (bijvoorbeeld het regionaal en

provinciaal programma) onderling samenhangen. Een illustratie van deze verwarring is het feit dat het regionaal programma in een deel van de gemeenten wél is vastgesteld door het College van B&W en in een deel van de gemeenten niet. In de enquête geeft 63% van de gemeentelijke respondenten aan dat in hun gemeente het regionale programma is vastgesteld door het College van B&W en/of de gemeenteraad. Enkele respondenten geven daarbij aan dat het voor hen niet duidelijk was of en waarom deze vaststelling nodig was.

Tot slot noemden betrokkenen uit de regio's een aantal andere vragen waarover zij geen duidelijkheid hebben ervaren en die niet eerder in dit hoofdstuk terugkwamen:

- Is het doel van regionale programmering bij iedereen bekend?
- Hoe ziet de governance van regionale programmering eruit? Wat zijn de spelregels qua besluitvorming? Hoe te komen tot regionale afstemming? Hoe besluiten we en wie besluit?
- Welke delen van de regionale programma's komen wel en niet in het provinciale programma?
- Hoe wordt het streven '*lokaal wat kan, provinciaal wat moet*' geoperationaliseerd in regionale programmering? In hoeverre hebben gemeenten de 'vrijheid' om lokaal te programmeren?

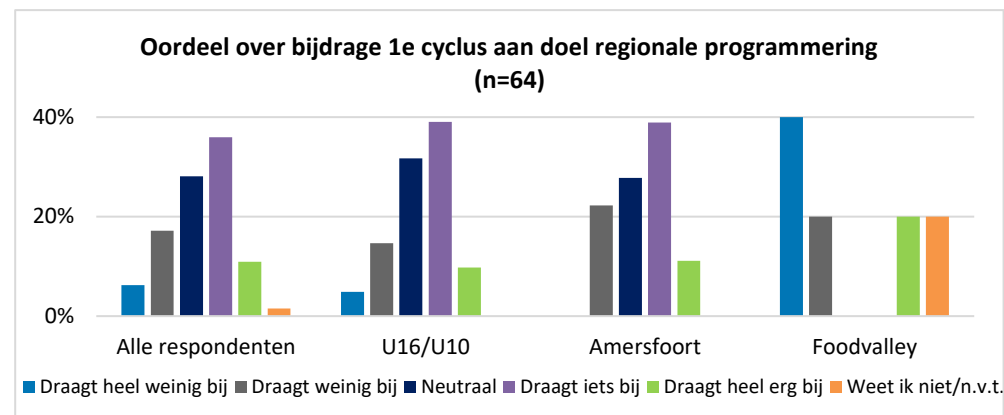
Betrokkenen vinden dat het instrument in de 1^e cyclus beperkt bijdroeg aan het doel van regionale programmering (het realiseren van voldoende woningen en bedrijventerreinen). Dit omdat de functie van de 1^e cyclus volgens hen met

name het inventariseren en rubriceren van bestaande en concrete plannen was, waardoor de 1^e cyclus een onvoldoende aanjagende en stimulerende functie had voor het realiseren van voldoende plannen. Betrokkenen uit de regio's geven aan dat een flexibelere houding bij het beoordelen van plannen belangrijker is dan hoe het proces van regionale programmering exact wordt ingericht.

Uit de enquête (zie figuur 9) blijkt dat 47% van de respondenten vindt dat de 1^e cyclus iets (36%) tot heel erg (11%) bijdroeg aan het doel van regionale programmering. Verder is in figuur 9 te zien dat in regio Amersfoort een iets groter deel van de respondenten dan in regio U16/U10 vond dat de 1^e cyclus weinig bijdroeg aan het doel. In regio Foodvalley vindt 60% van de respondenten dat de 1^e cyclus weinig (20%) of heel weinig (40%) bijdroeg aan het doel.

Betrokkenen geven daarbij aan dat de wijze waarop het instrument en het proces momenteel is ingericht, beperkt bijdraagt aan het doel. Dit komt onder andere doordat de nadruk tijdens de 1^e cyclus lag op inventariseren. Daarmee heeft het instrument dus geen aanjagende functie gehad.

Betrokkenen geven aan dat de bijdrage van het instrument aan het doel moeilijk te bepalen is op basis van één cyclus en moet blijken uit volgende cycli. Bovendien geven betrokkenen uit de provincie en regio's aan dat nu het inventariseren en rubriceren van bestaande plannen is voltooid, in volgende cycli het gesprek over het programmeren meer ruimte kan krijgen. Tegelijkertijd is het voor velen niet helder of de functie van regionale programmering is (of kan zijn) is om te zorgen voor het realiseren van voldoende woningen en bedrijventerreinen.



Figuur 9. Oordeel van respondenten uit de regio's over de bijdrage van de 1^e cyclus aan het doel van regionale programmering (te weten: als provincie samen met gemeenten en regio op een adaptieve en flexibele manier voldoende woningen en bedrijventerreinen te realiseren in de provincie Utrecht).

4.3. Instrument in bredere context

Het instrument regionale programmering maakt deel uit van een bredere discussie over bevoegdheden van provincie en gemeenten rondom het realiseren van woningen en bedrijventerreinen.

Provincie en gemeenten hebben een gedeelde, groeiende urgente opgave om voldoende woningen en bedrijventerreinen te realiseren. Tegelijkertijd conflicteren sommige beleidsmatige prioriteiten, belangen en vertrekpunten tussen provincie en gemeenten, maar ook tussen gemeenten onderling.

Veel wethouders uit de regio geven aan zoveel mogelijk vrijheid en vertrouwen te willen krijgen bij het mogen beslissen of, waar en hoe plannen kunnen gaan worden gerealiseerd. Zij hechten aan het principe bij regionale programmering: 'lokaal wat kan, provinciaal wat moet'. De gedeputeerden geven daarentegen aan dat er bij regionale programmering provinciale belangen zijn waar zij op

willen sturen op basis van door PS vastgestelde kaders. Zo wil de provincie sturen op het afwegen waar uitbreidingslocaties terechtkomen in relatie tot Utrechtse waarden zoals natuur en landschap, betaalbare woningbouw, duurzaamheid en mobiliteit.

Provincies worden gezien als een ‘middenbestuur’ dat in een netwerk opereert.¹³ De provincie is een middenbestuur tussen Rijksoverheid en gemeenten. Tegelijkertijd zijn op het dossier woningbouw en bedrijventerreinen bestuurders actief op zowel lokaal als provinciaal niveau, waarbij dossiers overlappen. Zowel gedeputeerden en wethouders willen erkenning voor hun bevoegdheden en de politieke en beleidsmatige prioriteiten die zij hebben. Die erkenning in de 1^e cyclus is wederzijds niet altijd gevoeld door bestuurders.

Betrokkenen uit de drie regio's vinden dat het instrument regionale programmering onvoldoende aansloot bij bestaande trajecten.

De bouwopgave van woningen en bedrijventerreinen is in de regio's reeds deel van andere lopende trajecten. Hierna volgen een aantal vaak genoemde trajecten:

- In regio U16/U10 is door de regio het Integraal Ruimtelijk Perspectief (IRP) opgesteld, waarin een perspectief uiteengezet is met afspraken hoe de regio er in de toekomst uit ziet en wat de regio daarin belangrijk vindt.¹⁴ Betrokkenen uit U16/U10 geven aan dat in het kader van regionale programmering meer aansluiting kan plaatsvinden bij het IRP.
- In regio Amersfoort is gezamenlijk in opdracht van de regio en de provincie het Ontwikkelbeeld 2030-2040 opgesteld. Met het Ontwikkelbeeld wil de regio samen met stakeholders en inwoners een aantal urgente opgaven adresseren, waaronder woningbouw en realisatie van bedrijventerreinen.¹⁵ Naast de zeven Utrechtse gemeenten in de regio maken ook gemeenten

¹³ NSOB (2017). [Sturen en stromen](#). Overheid in een samenleving waarin iedereen stuurt, p. 48.

¹⁴ Zie: <https://www.utrecht10.nl/themas/irp/>.

¹⁵ Zie: <https://bureau.regioamersfoort.nl/ontwikkelbeeld/>.

Barneveld en Nijkerk deel uit van het Ontwikkelbeeld. Ondanks dat de provincie aangeeft dat aansluiting van regionale programmering bij het Ontwikkelbeeld er is, is volgens betrokkenen uit de regio Amersfoort meer aansluiting mogelijk.

- De regio Foodvalley werkt aan een Verstedelijkingsstrategie Arnhem-Nijmegen-Regio Foodvalley voor wonen, werken en bereikbaarheid voor 2025-2040.¹⁶ Bij deze strategie sluiten de drie Utrechtse gemeenten uit de regio aan bij de rest van de regio (vijf Gelderse gemeenten) en Arnhem en Nijmegen. Verder werken de acht gemeenten in regio Foodvalley samen aan het Regionaal Programma Werklocaties (RPW) 2021-2025, ter realisatie van toekomstbestendige bedrijventerreinen.¹⁷ Meer aansluiting van regionale programmering hierbij is volgens betrokkenen in regio Foodvalley in de toekomst mogelijk.

De ervaring van een redelijk deel van betrokkenen uit de regio's is dat de 1^e cyclus regionale programmering veel overlap had met deze trajecten, zonder voldoende aan te sluiten bij de afspraken die reeds waren gemaakt en inspanningen die reeds waren verricht (zoals het inventariseren van de kwantitatieve behoefte bij en plannen voor woningbouw- en bedrijventerreinopgaven). Hierdoor hadden veel betrokkenen uit de regio's het gevoel dat ze dubbel werk aan het verrichten waren.

¹⁶ Zie: <https://www.regiofoodvalley.nl/projecten/verstedelijkingsstrategie-arnhem-nijmegen-regio-foodvalley>.

¹⁷ Zie: <https://www.regiofoodvalley.nl/projecten/regionaal-programma-werklocatie-rpw>.

5. Scope

In dit hoofdstuk gaan we in op de percepties van betrokkenen in hoeverre in de 1^e cyclus de 'juiste' onderwerpen voldoende aan bod zijn gekomen (scope). Omdat dit onderzoek een procesevaluatie is, is het evalueren van de inhoud zelf geen onderdeel. We schetsen de ervaringen van betrokkenen uit de regio's (opgehaald via enquêtes en gesprekken) en vanuit de provincie (opgehaald via gesprekken).

5.1. Context vooraf: tijdsbesteding aan en bekendheid van de inhoud

Om de ervaringen van betrokkenen met de scope van de 1^e cyclus in de juiste context te kunnen plaatsen, noemen we vooraf twee aspecten die een rol (kunnen) spelen in de kleuring van de ervaringen met de scope:

1. Zowel betrokkenen bij de provincie als uit de regio's geven aan dat de 1^e cyclus **veel ambtelijke en bestuurlijke capaciteit heeft gevraagd**. Anders gezegd: het is een proces geweest dat ambtelijk en bestuurlijk intensief 'aan bod' is gekomen. Deze bevinding geeft context bij ervaringen van betrokkenen of aan een onderwerp in het proces voldoende aandacht is besteed, omdat betrokkenen vinden dat het een proces is geweest waar überhaupt veel tijd in is gaan zitten.
2. Van de respondenten in de enquête is **een deel (25-29%) niet bekend met de inhoud van het provinciaal kader en het provinciaal programma**. 71% is op de hoogte van de inhoud van het provinciaal kader en 75% van de respondenten is op de hoogte van de inhoud van het provinciaal programma.

22% is op de hoogte van de inhoud van de PlanMER. Vragen over de scope van deze documenten zijn dus door een beperkt aantal respondenten beantwoord.

5.2. De inhoud die in het gehele proces aan bod kwam

Veel betrokkenen uit de regio's (met name wethouders) vinden dat de provincie een te sterk sturende rol aannam rondom de inhoud. Betrokkenen (met name wethouders) vinden bijvoorbeeld dat tijdens de 1^e cyclus te veel beleidskoppelingen werden gemaakt met andere beleidsdossiers, zoals kwalitatieve afspraken als betaalbare woningen en klimaatadaptatie.

Hierbij geven ze aan dat gemeenten en provincies sommige beleidsmatige ambities delen, maar dat gemeenten zelf primair zouden moeten sturen op ambities zoals de betaalbaarheid van woningen. Deze wethouders vinden dat deze aanpak het realiseren van voldoende woningen en bedrijventerreinen in de weg heeft gezeten. De wethouders zouden graag zien dat de beleidskoppelingen met andere beleidsdossiers bij regionale programmering beperkt worden gehouden. Niet elke wethouder is kritisch over de sturende rol van de provincie, er zijn op dat gebied ook een aantal positieve geluiden.

Gedeputeerden geven aan dat de provincie in het kader van woningbouw en bouw van bedrijventerreinen juist een kaderstellende en beleidsmatige rol moet innemen.

Hierbij wijzen gedeputeerden erop dat de provincie een democratisch gekozen bestuur heeft dat moet sturen op provinciale belangen. De provincie ziet de woningbouw- en bedrijventerreinenmarkt als regionale markten, waar zij beleidsmatig op moeten sturen. Daarnaast heeft een provincie, net als een gemeenten, ook eigen beleidsmatige prioriteiten. Een voorbeeld is dat de

provincie in het coalitieakkoord heeft afgesproken om actief te gaan sturen op het aanbod, de diversiteit en de betaalbaarheid van woningen in de provincie.¹⁸

Betrokkenen uit de regio's vinden dat er te weinig aandacht en/of tijd is besteed aan bepaalde inhoudelijke thema's. Ook zijn er een aantal inhoudelijke thema's waar volgens hen te veel aandacht en/of tijd aan is besteed.

Betrokkenen uit de regio's noemen een aantal inhoudelijke punten waar volgens hen te weinig of te veel tijd en aandacht aan is besteed tijdens de 1^e cyclus.

Volgens hen is te weinig tijd en/of aandacht besteed aan:

- Hoe voldoende woningen en bedrijventerreinen te realiseren.
- De onderwerpen en afspraken uit al lopende regionale beleidsinitiatieven (zie paragraaf 4.3).
- De vervangingsvraag (wat betekent het voor de kaders en bouw van bedrijventerreinen wanneer bedrijventerreinen plaatsmaken voor woningen?).
- Mobiliteit (denk aan de aanleg van provinciale wegen).
- Verschillende snelheden van gemeenten. Er zijn bijvoorbeeld gemeenten die de transformatie van bedrijventerreinen naar woningen al hebben gerealiseerd, maar hier werd volgens hen geen rekening mee gehouden.
- De link tussen wonen en werken (samengenomen in regionale programmering, maar aparte trajecten en programma's zonder onderlinge integrale afstemming).
- De uitdagingen in kleinere, landelijke gemeenten. Volgens een aantal betrokkenen uit de regio's lag de focus tijdens de 1^e cyclus voornamelijk op de grotere steden en het stedelijke gebied.

Daarentegen is volgens betrokkenen uit de regio's tijdens de 1^e cyclus te veel tijd en/of aandacht besteed aan de volgende inhoudelijke punten:

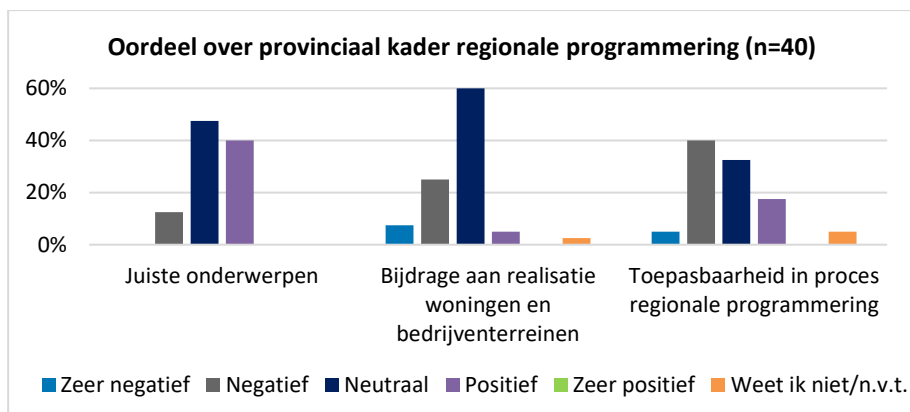
- De discussie tussen gemeenten en provincie of ruimtewinst 20%-30% op bestaande en nieuwe bedrijventerreinen (wat de provincie beoogde) mogelijk is. Dit speelde voornamelijk in de regio Amersfoort.
- Het invullen en bekijken van gegevens rondom planvoorraad, kwantitatieve woningbouw- en bedrijventerreinenbehoefte en het inventariseren van lopende plannen.
- Het helder krijgen wat 'pijplijn'-plannen zijn en wat 'realisatie'-plannen zijn.

5.3. Provinciaal kader

Respondenten zijn neutraal of positief over of de juiste onderwerpen aan bod kwamen in het provinciaal kader. Respondenten zijn negatiever over de mate waarin het provinciaal kader bijdraagt aan het doel van regionale programmering of het verdere proces.

Figuur 10 toont dat respondenten over het algemeen neutraal (48%) of positief (40%) zijn over de mate waarin in het provinciaal kader de juiste onderwerpen aan bod komen. Over de bijdrage aan de realisatie van woningen en bedrijventerreinen en de toepasbaarheid in het verdere proces zijn betrokkenen negatiever.

¹⁸ Provincie Utrecht (2019). [Coalitieakkoord 2019-2023](#).



Figuur 10. Oordeel van respondenten uit de regio's over het provinciaal kader van Provinciale Staten.

Veel betrokkenen uit de regio's vonden dat de door de provincie opgestelde kaders voor regionale programmering te strikt en te veelomvattend waren. De gedeputeerden wijzen er echter op dat de provincie een kaderstellende en beleidsmatige rol heeft rondom woningbouw en bedrijventerreinen.

Betrokkenen uit de regio's zijn er bijvoorbeeld kritisch op dat de provincie volgens hen kaders opstelt voor kwalitatieve aspecten als klimaatadaptie, circulariteit en segmenten te bouwen woningen. Betrokkenen uit de regio's willen met name ruimte krijgen om voldoende woningen en bedrijventerreinen te realiseren.

Daarnaast zijn betrokkenen kritisch op de bandbreedtes die de provincie meegaf voor nieuwe bedrijventerreinen. Deze bandbreedtes zijn namelijk gebaseerd op een situatie waarin een ruimtewinst van 20%-30% (intensivering) op bestaande en nieuwe bedrijventerreinen mogelijk is.¹⁹ Zodoende zijn de bandbreedtes voor nieuwe bedrijventerreinen beperkt, terwijl volgens betrokkenen enkel een theoretisch onderzoek is uitgevoerd ter onderbouwing (en geen praktische

pilots). Dit punt is genoemd in alle drie de regio's, maar met name in regio Amersfoort is dit punt van kritiek sterk.

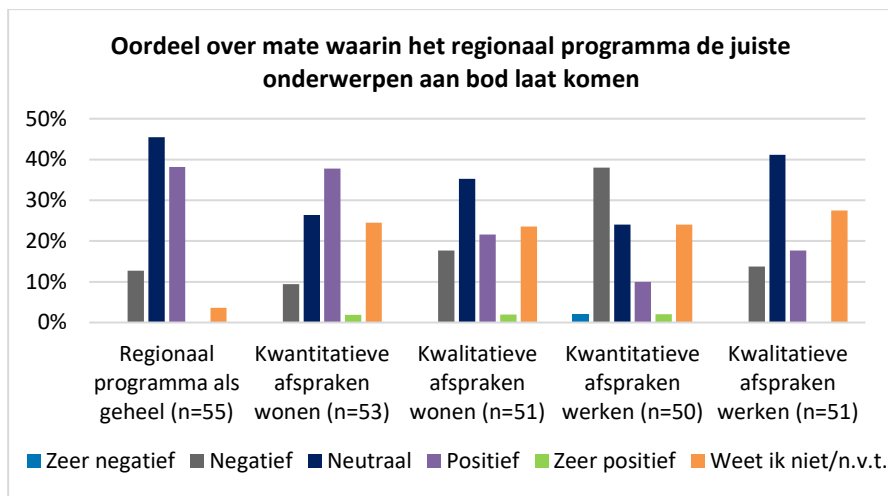
5.4. Regionale en provinciaal programma('s)

Voor wat betreft de regionale programma's zijn de meeste respondenten neutraal of positief over of de juiste onderwerpen aan bod komen.

Van de respondenten is 45% neutraal, 38% positief, 13% negatief en 4% weet het niet (zie figuur 11). Daarnaast is in figuur 11 te zien dat betrokkenen over het algemeen positiever zijn over de afspraken rondom wonen dan rondom werken.

Voornamelijk over de kwantitatieve afspraken rondom werken zijn respondenten negatief, omdat een redelijk aantal respondenten vindt dat er weinig ruimte is voor (nieuwe) bedrijventerreinen. Verder geven verschillende respondenten uit regio U16/U10 aan dat de afspraken die zijn gemaakt in het regionale programma voor hen onvoldoende handelingsperspectief bieden. Volgens hen bevat het regionaal programma in hun regio momenteel voornamelijk ambities en geen daadwerkelijke afspraken.

¹⁹ Provincie Utrecht (2020). Kader voor regionale programmering wonen en werken, p. 10.



Figuur 1111. Oordeel van respondenten uit de regio's over de mate waarin het regionaal programma in hun regio de juiste onderwerpen aan bod heeft laten komen.

6. Samenvatting en aandachtspunten

De provincie omschrijft regionale programmering als instrument in de Omgevingsvisie als *'bijzondere vorm van samenwerken'*, en als een *'gezamenlijk proces van gemeenten (regio) en provincie om te komen tot locatiekeuzes voor en realisatie van de opgaven'*. Deze procesevaluatie inventariseert ervaringen met dit instrument en met het proces van de 1^e cyclus. Hieronder schetsen we de belangrijkste ervaringen over de drie onderdelen: 1) betrokkenheid, 2) instrument regionale programmering en 3) scope. Als laatste benoemen we aandachtspunten voor de toekomst van regionale programmering.

6.1. Ervaringen samengevat

Betrokkenheid

De meeste betrokkenen oordelen neutraal over het verloop van het proces van de 1^e cyclus, waar we zien dat betrokkenen uit de regio Amersfoort en Foodvalley negatiever zijn dan betrokkenen uit U16/U10. Veel betrokkenen uit de regio's zijn neutraal. Enerzijds vinden zij dat zij goed betrokken en meegenomen zijn in het proces, ondanks dat de 1^e cyclus zoeken en pionieren was. Anderzijds hebben zij de 1^e cyclus onvoldoende als een gezamenlijk proces ervaren, maar als een proces waarbij de provincie sterk stuurde. Met name in het provinciaal kader vinden regio's dat de provincie beleidsmatig sterk leidend is geweest.

Een aantal betrokkenen uit de regio's, met name in regio's Amersfoort en Foodvalley, benoemen dat het vertrouwen tussen provincie en gemeenten is onder druk gezet door de als sturend en top-down ervaren benadering van de provincie in de 1^e cyclus.

Het merendeel van de betrokkenen ervoeren de 1^e cyclus als een niet-efficiënt proces en hebben de 1^e cyclus, met name ambtelijk, als zeer tijdsintensief ervaren. De 1^e cyclus heeft zes maanden langer geduurd dan beoogd. Een reden dat betrokkenen uit de regio's de 1^e cyclus als niet-efficiënt hebben ervaren, is dat zij het proces vaak onduidelijk vonden en daarin zoekende waren. Vragen die zij hadden waren bijvoorbeeld: wat is mijn rol precies? Wat zijn (in mijn gemeente) 'pijplijn-plannen' en wat zijn 'realisatie-plannen'? Hoe vindt besluitvorming plaats? Ook voor de provincie is de 1^e cyclus zeer tijdsintensief geweest, mede omdat het nog pionieren was.

Veel betrokkenen vinden dat de gevraagde tijdsinspanning niet (voldoende) opwoog tegen de opbrengst van de 1^e cyclus, die veel betrokkenen schetsen als het inventariseren en rubriceren van bestaande plannen. Zij geven aan dat ingezet zou moeten worden op een volgende cyclus een meer 'programmerend' karakter te laten krijgen.

Instrument regionale programmering

Betrokkenen vinden het instrument 'regionale programmering' over het algemeen kansrijk. Zowel bestuurlijke als ambtelijke betrokkenen zien een aantal positieve punten van het instrument regionale programmering ten opzichte van vorige instrumenten. Genoemde voordelen zijn de hogere frequentie van het mogelijk maken van locaties (één keer per één à anderhalf jaar in plaats van vierjaarlijks), het bieden van inzicht in plannen en het faciliteren van een gezamenlijk regionaal gesprek over 'te programmeren' woningbouw- en bedrijventerreinlocaties. Sommige betrokkenen uit de regio's noemen bij dat

laatste voordeel wel dat in de drie regio's regionaal ook al gesprekken plaatsvinden over de opgave voor wonen en werken.

Veel betrokkenen uit de regio Foodvalley zien minder potentie in regionale programmering dan betrokkenen uit de andere regio's, omdat alleen de drie Utrechtse gemeenten uit de regio betrokken zijn bij regionale programmering (naast vijf Gelderse gemeenten). Daarnaast biedt het instrument voor hen geen relevant inzicht in planvoorraden, heeft de regio al een visie op wonen en werken en is de gevraagde ambtelijke inzet als zeer hoog ervaren.

Alle betrokkenen uit de drie regio's en vanuit de provincie zijn het eens over het doel waartoe het instrument regionale programmering zou moeten dienen, namelijk het op een flexibele en adaptieve manier realiseren van voldoende woningen en bedrijventerreinen. In de praktijk ervaren veel betrokkenen (uit de regio's en een ambtelijk betrokkene vanuit de provincie) echter veel onduidelijkheid rondom de aard en de functie van het instrument. Verschillende betrokkenen vragen zich af: welke functie(s) heeft regionale programmering? Is dat bijvoorbeeld: het komen tot een gezamenlijke visie/afsprakenset, het maken van een inventarisatie, het stellen van beleidskaders, het zijn van een kwantitatief sturingsinstrument of het zijn van een juridisch sluitstuk?

De 1^e cyclus heeft volgens betrokkenen een onvoldoende aanjagende en stimulerende functie gehad voor het realiseren van voldoende plannen. Met name betrokkenen uit regio U16/U10 missen handelingsperspectief in de programma's. Betrokkenen uit de regio's geven aan dat een flexibelere houding bij het mogelijk maken van locaties belangrijker is dan hoe exact het proces van regionale programmering wordt ingericht.

Veel wethouders uit de regio's geven aan zoveel mogelijk vrijheid en vertrouwen te willen krijgen bij het mogen beslissen of en waar plannen gerealiseerd kunnen worden. Zij hechten aan het principe bij regionale programmering: *'lokaal wat kan, provinciaal wat moet'*. Tegelijkertijd geven de gedeputeerden aan dat er bij

regionale programmering provinciale belangen spelen waar zij op willen sturen (o.a. betaalbare woningen, duurzaamheid).

Bij regionale programmering van woningbouw en bedrijventerreinen zijn zowel provinciale als lokale bestuurders actief. Zowel gedeputeerden en wethouders willen erkenning voor hun bevoegdheden en de politieke en beleidsmatige prioriteiten die zij hebben. Die erkenning is in de 1^e cyclus niet altijd gevoeld door de bestuurders.

Scope

Respondenten zijn neutraal of positief over de vraag of de 'juiste' onderwerpen aan bod kwamen in het provinciaal kader. Met name in de regio Amersfoort is sterke kritiek aanwezig over de bandbreedtes voor en intensivering van bedrijventerreinen. De gedeputeerden wijzen er echter op dat de provincie moet sturen op provinciale belangen en dat voor wonen en werken in de Omgevingsvisie provinciale belangen zijn geformuleerd.

Betrokkenen uit de regio's noemen een aantal onderwerpen waar te weinig of juist te veel aandacht aan is besteed. Volgens deze betrokkenen is te weinig aandacht besteed aan het met elkaar verwezenlijken van het uiteindelijke doel (realiseren van voldoende woningen en bedrijventerreinen), de vervangingsvraag van bedrijventerreinen, mobiliteit, verschillende snelheden van gemeenten, de link tussen wonen en werken en de uitdagingen van kleinere, landelijke gemeenten. Te veel aandacht is volgens betrokkenen uitgegaan naar de discussie welke mate van intensivering op bedrijventerreinen mogelijk is, het invullen van gegevens en plannen en het helder krijgen van wat 'pijplijn'-plannen zijn en wat 'realisatie'-plannen zijn.

Verschillende respondenten uit regio U16/U10 geven aan dat de scope van de afspraken die zijn gemaakt in het regionale programma hen onvoldoende handelingsperspectief biedt. Volgens hen bevat het regionaal programma in hun regio momenteel voornamelijk ambities en geen daadwerkelijke afspraken.

6.2. Aandachtspunten voor het vervolg

Voor de toekomst hebben we vier belangrijke aandachtspunten gedestilleerd die betrokkenen hebben meegegeven voor de volgende cyclus regionale programmering.

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 1^e 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. Vragen die centraal kunnen staan in dit gesprek zijn:

- 1. Doel en functie:** wat is/zijn de functie(s) die regionale programmering heeft? Zijn de functies van regionale programmering het komen tot een gezamenlijke afspraken, het zijn van een (regionaal) sturingsinstrument en/of het zorgdragen voor juridische borging? Hoe draagt/dragen deze functie(s) bij aan het bereiken van het doel? Ook relevant hierbij is: wat is de functie die regionale programmering niet heeft? Ook het uitspreken wat de functies niet zijn van regionale programmering kan bijdragen aan duidelijkheid creëren over de functies die het wel heeft.
- 2. Proces:** gegeven deze functie(s) van regionale programmering, hoe ziet het proces eruit? Welke stappen worden genomen en welk tijdspad hoort daarbij?
- 3. Rolverdeling en governance:** wat is de rol van provincie en van gemeenten bij regionale programmering? Wat is de rolverdeling en rolverwachting op het gebied van vaststelling en besluitvorming? In welke mate is regionale programmering een samenwerking, in welke mate stuurt de provincie? In

welke mate erkennen we en creëren we vertrouwen in ieders rol en bevoegdheden bij regionale programmering?

Duidelijkheid creëren over deze onderdelen bij eenieder zal volgens betrokkenen leiden tot een proces dat als efficiënter en doelgerichter zal worden ervaren.

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. Wanneer duidelijkheid in een volgende cyclus is over het proces en planning (zie behoefte 1), kan deze ambtelijke capaciteit volgens betrokkenen ook beter aan de voorkant worden ingeschat.

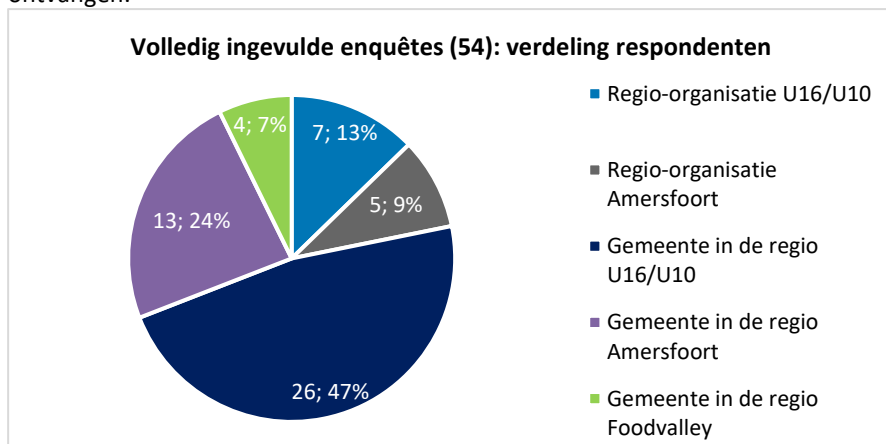
Aandachtspunt 3: bij betrokkenen (voornamelijk uit de regio's) is behoefte aan minder strikte kaderstelling vanuit de provincie en aan het maken van minder koppelingen met beleidsdossiers waarover buiten regionale programmering reeds afspraken zijn gemaakt/programma's lopen. Klimaatadaptatie en circulariteit 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 en het regionaal Programma Werklocatie (RPW) 2021-2025 in regio Foodvalley. Door meer aansluiting kan volgens betrokkenen uit de regio's dubbel werk, afwijkende of dubbele afspraken en afwijkende gebruikte cijfers worden voorkomen.

7. Bijlagen

7.1. Overzicht van partijen die input hebben geleverd

In totaal hebben 64 betrokkenen de enquête ingevuld, waarvan 54 betrokkenen volledig.²⁰ Van de volledig ingevulde enquêtes is het grootste deel door betrokkenen uit gemeenten in de regio U16/U10 ingevuld (zie figuur hieronder). Van de volledig ingevulde enquêtes is 72,2% ambtelijk ingevuld (39 reacties), 20,4% bestuurlijk (11 reacties) en 7,4% zowel ambtelijk als bestuurlijk (4 reacties). Van 22 van de 26 Utrechtse gemeenten is een volledig ingevulde enquête ontvangen.



²⁰ Met volledig ingevulde enquête wordt bedoeld een enquête die door de respondent helemaal is doorlopen en opgestuurd. Respondenten waren echter niet verplicht alle gestelde vragen te

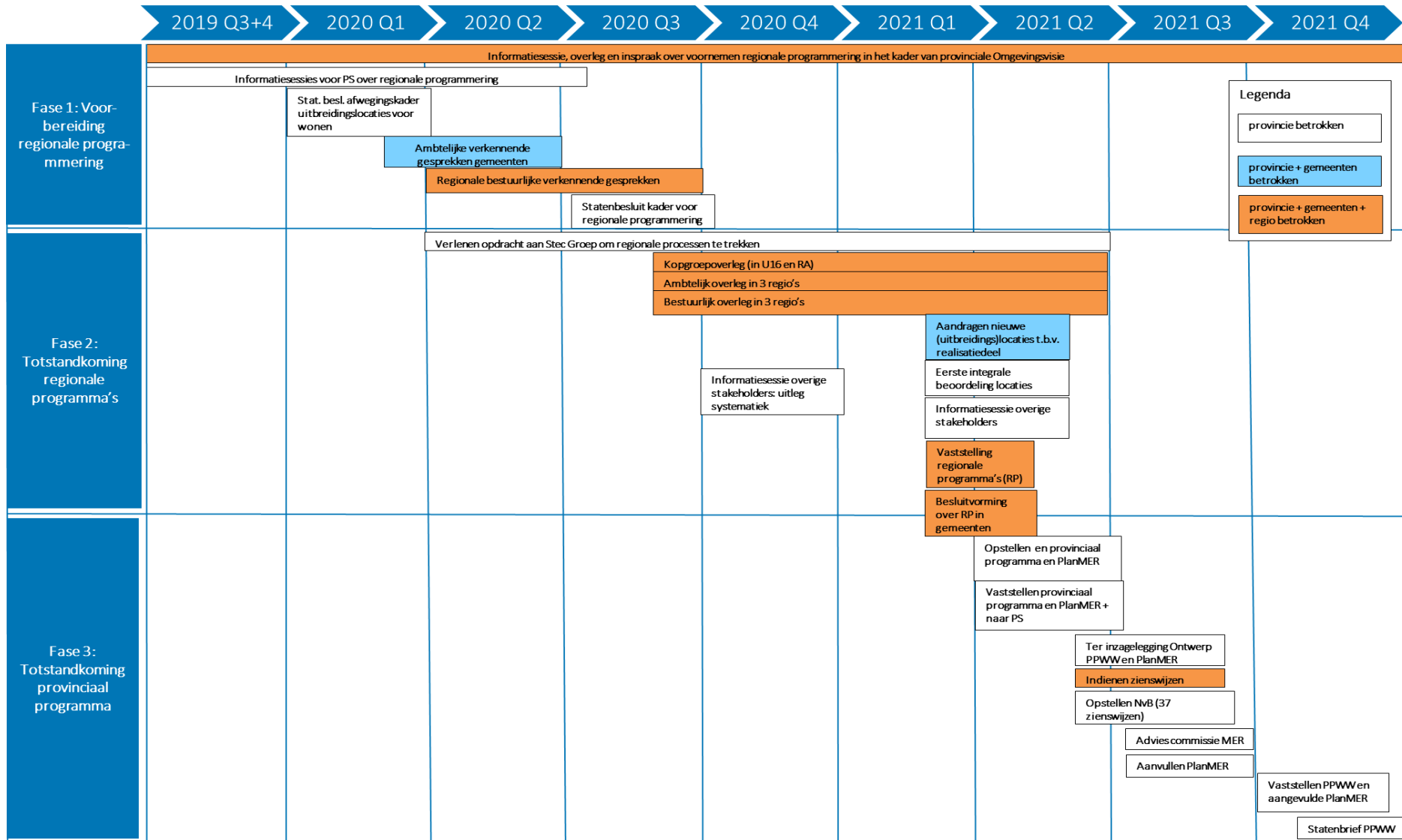
Hieronder volgt een overzicht van de Utrechtse gesprekspartners die we gesproken hebben in telefonische, verkennende en verdiepende (groeps)gesprekken ten behoeve van deze evaluatie.

Type	Overheidsorganisatie	Aantal gesproken betrokkenen
Provincie	Utrecht	Vanuit bestuurlijk perspectief: 3 Vanuit ambtelijk perspectief: 9
Gemeente	Amersfoort	Bestuurlijk: 2 Ambtelijk: 2
	Baarn	Bestuurlijk: 2
	Bunnik	Ambtelijk: 3
	Bunschoten	Bestuurlijk: 2 Ambtelijk: 2
	Eemnes	Bestuurlijk: 2 Ambtelijk: 1
	Leusden	Bestuurlijk: 2 Ambtelijk: 1
	Montfoort	Ambtelijk: 1
	Oudewater	Bestuurlijk: 1
	Renswoude	Bestuurlijk: 1
	Rhenen	Bestuurlijk: 1

beantwoorden. Het aantal antwoorden waarop figuren en statistieken in dit hoofdstuk zijn gebaseerd, kan dus verschillen.

		Ambtelijk: 1
	Soest	Bestuurlijk: 3
	Stichtse Vecht	Ambtelijk: 1
	Utrechtse Heuvelrug	Bestuurlijk: 1
	Veenendaal	Ambtelijk: 2
	Vijfheerenlanden	Bestuurlijk: 1 Ambtelijk: 2
	Woudenberg	Bestuurlijk: 3
	IJsselstein	Bestuurlijk: 1 Ambtelijk: 1
Regio-organisatie	U10/U16	Ambtelijk: 1
	Regio Amersfoort	Ambtelijk: 4

7.2. Feitelijk verloop van 1^e cyclus



KWINK groep BV
Nassaulaan 1
2514 JS Den Haag

KWINK
GROEP