



RAPPORT

Evaluatie regionale afspraken nieuwe stedelijke ontwikkelingen

Definitief - 6 oktober 2022

Joris Quaedflieg (BSP)

Lex van Doorn (BSP)

Ralph Kohlmann

Yente Bregman

Managementsamenvatting

Achtergrond en doel van het onderzoek

Sinds 2017 stuurt de provincie Noord-Holland op regionale afspraken op het terrein van woningbouw, bedrijventerreinen en kantoorlocaties, detailhandel en overige stedelijke voorzieningen. De provincie kent acht regio's, die op verschillende wijze invulling geven aan deze verplichting om tot afspraken te komen. In opdracht van de provincie hebben Berenschot en Bureau Stedelijke Planning dit instrument van regionale programmeringsafspraken geëvalueerd. De aanleiding voor het onderzoek is meervoudig:

- Het systeem bestaat binnenkort vijf jaar en de vraag leeft of het werkt zoals het bedoeld is.
- Het is de vraag of het systeem nog goed aansluit op nieuwe ontwikkelingen, wetgeving en beleid.
- Het adagium 'lokaal wat kan, regionaal wat moet' vraagt om bezinning op de rol van de provincie.
- Veel gemeenten hebben capaciteitsproblemen, beperkte financiën en een sterkere lokale focus.

Tegen deze achtergrond heeft het onderzoek een tweevoudig doel:

1. Onderzoeken hoe het systeem van regionale afspraken in de praktijk werkt (inhoud en proces).
2. Reflecteren op de rol van de provincie, gelet op externe ontwikkelingen en veranderende kaders.

De evaluatie dient aanknopingspunten te geven voor concrete vervolgstappen, waaronder eventuele wijzigingen van de Omgevingsverordening NH2020 en bijhorende Omgevingsregeling.

Werkwijze

Voor de aanpak van het onderzoek doorliepen we de volgende stappen:

- Aan de hand van documentenstudie en interviews hebben we de beleidstheorie in beeld gebracht. De beleidstheorie is de wijze waarop het instrument 'in theorie' zou moeten (door)werken.
- Aan de hand van documentenstudie, interviews en een enquête onder betrokkenen toetsten we hoe de werking van het instrument in de praktijk verloopt en bijdraagt aan de doelstellingen.
- We verkenden welke opgaven en ontwikkelingen er op de provincie afkomen, hoe de provincie kan sturen en hoe die sturingsperspectieven aansluiten bij het instrument regionale afspraken.
- Als laatste stap brachten we de analyse van de werking van het instrument samen met de toekomstoriëntatie, leidend tot eindconclusies en aanbevelingen.

Conclusies

Conclusies over het provinciale sturingskader

- **Systeem reikt verder dan Ladder, eenduidigheid is aandachtspunt**
De wijze waarop het instrument is uitgewerkt in de Omgevingsregeling, de toelichting en de toepassing ervan in de praktijk reikt verder dan het oorspronkelijke doel. Daarin zien we een stapsgewijze uitbreiding van de provinciale sturing. De meervoudige uitleg en toepassing van het systeem dat daar het gevolg van is leidt soms tot frustraties tussen partijen in het proces en over de verwachtingen aan het eindresultaat.
- **Ruimtelijke sturing provincie (BPL, landelijk gebied) leidt soms tot onbegrip**
Noord-Holland heeft in de Omgevingsverordening regels opgenomen over ruimtelijke ontwikkeling in het landelijk gebied en – met name – in Bijzonder Provinciaal Landschap. Veel gemeenten ervaren een spanning tussen dit ruimtelijke instrumentarium (wat de mogelijkheden voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen in het landelijke gebied sterk inperkt) en de verplichting om regionaal tot afspraken te komen over nieuwe woon- en werklocaties.
- **Verschillen én dwarsverbanden vragen om flexibiliteit, maatwerk en integraliteit**
Opgaven verschillen per regio en zijn in veel gevallen niet gemakkelijk 'sectoraal' te begrenzen. Dit vraagt om een flexibel systeem, met ruimte om te variëren tussen regio's en thema's. Daarbij is het

nodig om over sectorgrenzen heen tot afspraken te kunnen komen, die ook 'wederkerig' kunnen zijn. Hierin biedt het instrument van regionale afspraken nog weinig ruimte, aangezien in de Omgevingsregeling per beleidsthema voorwaarden zijn opgenomen.

Conclusies over het regionale proces in de praktijk

- **Meerwaarde regionale samenwerking en afspraken wordt breed erkend**
Uit de interviews en enquête blijkt dat bij de gemeenten in zijn algemeenheid positief wordt geoordeeld over de meerwaarde van regionale samenwerking. Men ziet dat opgaven en marktgebieden over gemeentegrenzen heen reiken en samenwerking nodig is.
- **Het systeem functioneert en leidt tot resultaten**
Alle regio's beschikken over regionale afspraken op de thema's woningbouw, kantoren en bedrijventerreinen en detailhandel. Voor overige stedelijke voorzieningen zijn voor verblijfsrecreatieve functies procesafspraken gemaakt. De voorwaarden in de Omgevingsregeling worden doorgaans gerespecteerd. Het instrument leidt op **outputniveau** tot resultaten.
- **Impuls in samenwerking, onduidelijk of dat ook tot sterkere regio's leidt**
De mate waarin de afspraken ook doeltreffend zijn voor de **outcome** is lastiger vast te stellen. Uit het onderzoek komt het beeld naar voren dat de verplichting tot regionale afspraken in het algemeen leidt tot een intensivering van het onderling overleg, waardoor ook nuttige kennis vaker gedeeld wordt.
- **Stapeling van processen zorgt soms voor gevoel van minder toegevoegde waarde**
De verplichting tot het maken van regionale afspraken moet beoordeeld worden in een context van vele andere regionale processen. Dit geldt zeker op het gebied van wonen en verstedelijking, waar bijvoorbeeld in de MRA onder andere een woondeal, een verstedelijkingsstrategie en een regiodeal lopen. Dit voelt voor betrokkenen als een ongewenste stapeling, wat veel ambtelijke capaciteit vraagt en voor hen geen of beperkte meerwaarde heeft.

Conclusies over de doorwerking

- **Borging en handhaving van afspraken is een aandachtspunt**
Er is veel tijd en energie geïnvesteerd in het komen tot regionale afspraken, maar aan de borging en handhaving wordt minder aandacht geschonken. Regelmatig wordt er na het sluiten van de afspraken niet structureel gemonitord of deze in de praktijk nageleefd. Dit varieert sterk tussen sectoren en regio's. Ook zijn de consequenties van het niet naleven van de regionale afspraken veelal niet duidelijk.
- **Ambtelijke capaciteit is knelpunt, vooral bij kleinere gemeenten**
Voor alle overheidsorganisaties is de ambtelijke capaciteit een knelpunt. Dit maakt het zeker voor kleinere gemeenten lastig om goed aangehaakt te blijven op het regionale proces om tot afspraken te komen (en elkaar daar vervolgens aan te houden). Vaak is er op een beleidsterrein maar beperkte formatie, en wordt voorrang gegeven aan lokale prioriteiten.

Conclusies over de rol van de provincie

- **De gewenste sturing van de provincie varieert per regio en opgave**
De sectoren wonen, werken, winkelen en overige stedelijke voorzieningen verschillen op inhoud en per regio. In de praktijk heeft dit geleid tot verschillen in de sturingsrelatie tussen provincie en gemeenten. Enerzijds leidt dit tot het gewenste maatwerk, maar anderzijds ook tot onduidelijkheid ten aanzien van de verwachtingen over de rol van de provincie bij het maken van afspraken.
- **Kansen voor versterking effectiviteit rol provincie**
De opgaven waar de provincie (en ook de gemeenten) aan werken hebben veelal een integraal karakter. Er zit een sterke samenhang tussen de verschillende beleidssectoren, terwijl de afspraken in de huidige opzet sectoraal worden gemaakt. Vertrekkend vanuit het adagium 'decentraal wat kan, centraal wat moet' ligt het voor de hand om als provincie een beperkt aantal duidelijke opgaven te kiezen die de provincie belangrijk vindt en/of die evident een bovenregionale afweging vereisen.

De provincie zou er op kunnen aansturen dat die (integrale) opgaven worden betrokken in combinatie met een duidelijke uitleg waarom dit thema wordt ingebracht in de regionale afspraken.

- **Aanleiding voor intensiveren van sturing**

Met de huidige krapte op de woningmarkt en de ruimtelijke ‘puzzel’ van allerlei nationale transitieopgaven, is er de aanleiding voor een sterk(er) sturende overheid dan voorheen. Met de komst van de NOVEX wordt er door het Rijk, via de provincies, meer top-down gestuurd op de ruimtelijke opgaven. Er is behoefte aan duidelijke ruimtelijke kaders waarbinnen regio’s de ruimte hebben om hun eigen ruimtelijke opgaven uit te werken. Het is daarbij van belang dat de provincie selectief is en ruimte biedt: waar wil je, onderbouwd vanuit provinciaal belang, nu echt het verschil maken?

Aanbevelingen

Uit de conclusies blijkt provinciale sturing op regionale samenwerking en afspraken van meerwaarde is, maar dat het huidige systeem, en de toepassing daarvan, op onderdelen aangepast kan worden. We concluderen bovendien dat de invulling daarvan niet alleen varieert per sector en per regio, maar ook in de wijze waarop de provincie haar rol invult. Dat leidt tot vier overkoepelende aanbevelingen:

1. **Koester wat goed verloopt zonder het hele systeem te veranderen**

Over het algemeen worden nut en noodzaak van het maken van regionale afspraken ingezien en wordt het eindresultaat (de afspraak) door de regio’s gedragen.

2. **Benader de regionale afspraken meer vanuit de integraliteit**

Zorg – in samenhang daarmee – voor meer ruimte voor maatwerk en flexibiliteit per regio en opgave. De afspraken hebben onderlinge samenhang en hebben ook gevolgen voor bijvoorbeeld verkeer, natuur en energie. Bovendien zijn er grote verschillen tussen regio’s, met verschillende dominante opgaven. Dit vraagt om een gebiedsgerichte benadering. Dit kan in de vorm van een gebiedsgericht programma op grond van de Omgevingswet, die dan zowel door colleges van de betrokken gemeenten als door de Gedeputeerde Staten wordt vastgesteld.

3. **Maak als provincie zelf duidelijke keuzes in wat je wil bereiken en hoe je daarop wil sturen.**

De provincie heeft zelf een belangrijke regierol in de ruimtelijke ontwikkeling en zou de regionale afspraken meer expliciet kunnen gebruiken als één van de instrumenten in haar ‘toolbox’. Dat vraagt wel om duidelijkheid bij gemeenten en andere partners: communiceer duidelijk naar de regio’s wat de provinciale prioriteiten zijn en welke rol de provincie inneemt.

4. **Investeer als provincie in regie op de uitvoering en in naleving van de regionale afspraken**

Maak daarbij duidelijk hoe die afspraken worden uitgevoerd, wie wat gaat doen, en wat de rol is van de regio en provincie.

In de wijze waarop de provincie haar rol invult kunnen de perspectieven in het NSOB-model als vertrekpunt worden gebruikt. De volgende twee aanbevelingen geven een eerste invulling daarvan:

5. **Intensivering van de provinciale sturing** is aan de orde bij opgaven waar een duidelijk provinciaal belang in het geding is, bij ruimtelijke vraagstukken met veel beleidsdynamiek en urgentie. Daarbij zijn de **presterende en netwerkende overheid** dominante perspectieven. De opgaven kunnen samenkomen in een programma op regionaal niveau, met duidelijke afspraken over ieders bijdrage. De invulling van deze programma’s varieert per regio, omdat de opgaven en de ambities van partners ook variëren.

6. De rechtmatige en responsieve overheid **sturen op de randvoorwaarden**. Redenerend vanuit de **rechtmatige overheid** is – naast de omgevingsverordening als richtinggevend beleidskader – een eenduidige en beknopte beschrijving van het proces en de rolverdeling tussen provincie en gemeenten belangrijk. Het maatwerk kan ook inhouden dat voor (delen van) regio’s **geen afspraken** hoeven worden gemaakt, of de afspraken **zonder bemoeienis** van de provincie tot stand kunnen komen omdat er geen provinciaal belang in het geding is. De provincie kan op aanvraag **ondersteunen** met kennis, onderzoek of middelen (**responsieve overheid**).

Inhoudsopgave

HOOFDSTUK 1.	8
Inleiding	8
1.1	Aanleiding 9
1.2	Opdracht 9
1.3	Onderzoeksaanpak.....10
1.4	Leeswijzer.....11
HOOFDSTUK 2.	12
Feitelijke beschouwing: beleidstheorie en uitvoering in de praktijk	12
2.1	Beleidstheorie13
2.1.1	Ladder voor duurzame verstedelijking13
2.1.2	PRV en Omgevingsverordening14
2.1.3	Omgevingsregeling regionale afspraken.....15
2.2	Regionale afspraken per thema: regeling en praktijk17
2.2.1	Woningbouw17
2.2.2	Bedrijventerreinen en kantoren19
2.2.3	Detailhandel.....21
2.2.4	Overige stedelijke voorzieningen.....24
HOOFDSTUK 3.	27
Ervaringen van het afstemmingsproces in de praktijk	27
3.1	Inleiding28
3.2	Beelden over het provinciale beleid en instrumentarium28
3.2.1	Meerwaarde regionale samenwerking wordt breed erkend.....28
3.2.2	Stapelning van processen zorgt soms voor minder toegevoegde waarde.....29
3.2.3	Bekendheid en eenduidigheid regeling kan beter.....29

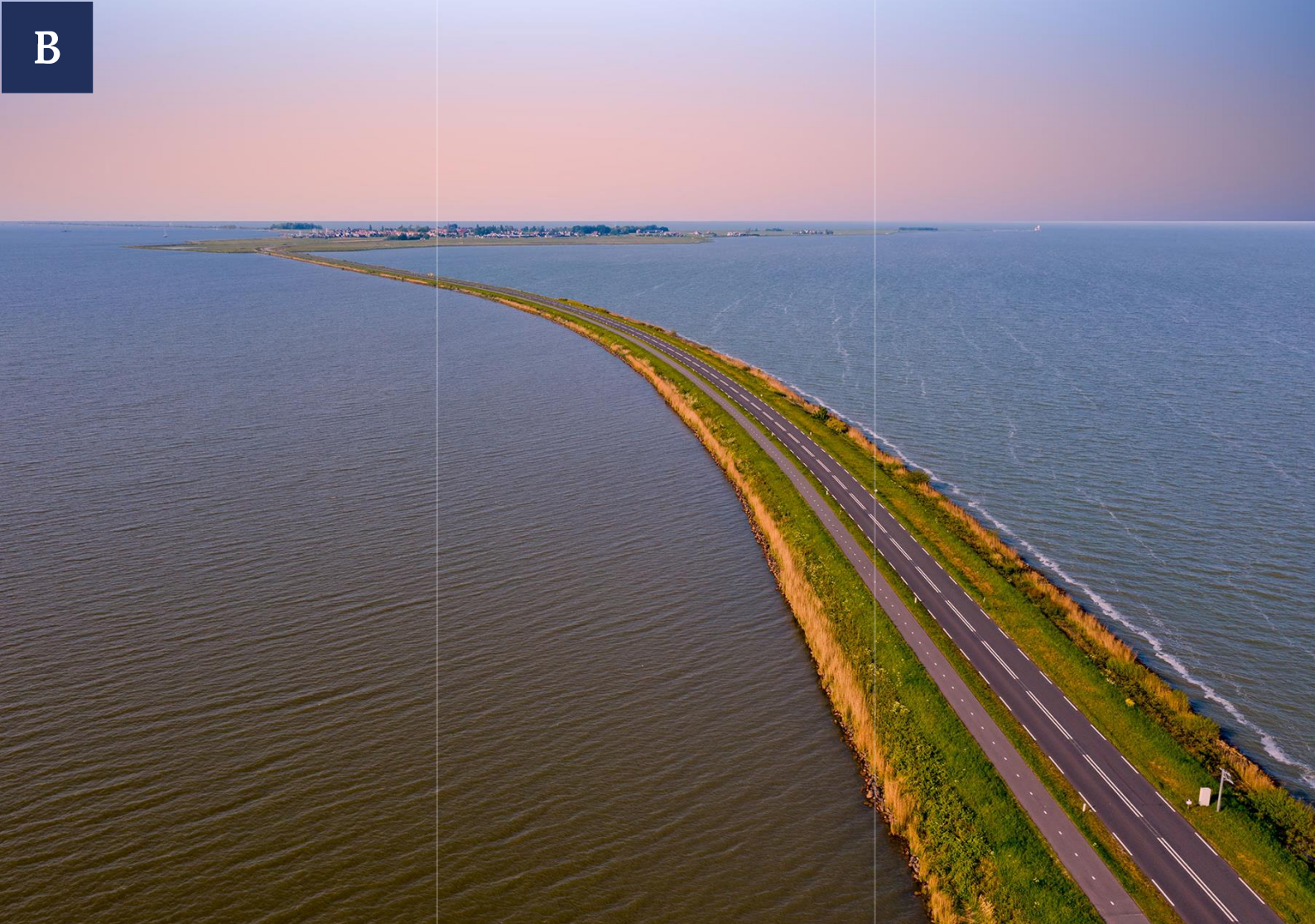
3.2.4	Verschillen tussen sectoren en regio's vragen om meer flexibiliteit.....	29
3.2.5	Te sectorale insteek, behoefte aan meer samenhang in afspraken	29
3.2.6	Beperkingen voor afspraken door doorwerking BPL	30
3.3	Werking in de praktijk	30
3.3.1	Elkaar aanspreken is lastig, vooral in de bestuurlijke dynamiek	30
3.3.2	Veel voorbeelden van meerwaarde regionale afstemming	31
3.3.3	Gebrek aan capaciteit.....	32
3.4	De rolverdeling tussen provincie en gemeenten	32
3.4.1	Wisselende verwachtingen over de rol van de provincie	32
3.5	Verschillen in beleving per thema	34
3.5.1	Wonen.....	34
3.5.2	Kantoorlocaties & bedrijventerreinen	34
3.5.3	Detailhandel.....	35
3.5.4	Overige voorzieningen	36
3.5.5	Verschillen tussen thema's in de enquête.....	36

HOOFDSTUK 4. 38

Trends en ontwikkelingen 38

4.1	Toekomstverkenning	39
4.1.1	Inleiding	39
4.1.2	Demografische factoren	39
4.1.3	Economische factoren.....	40
4.1.4	Sociaal-culturele factoren	42
4.1.5	Technologische factoren	43
4.1.6	Ecologische factoren.....	44
4.1.7	Politiek-juridische factoren	45
4.2	Omgevingswet.....	46

4.2.1	De achtergrond van de nieuwe Omgevingswet.....	46
4.2.2	Wat verandert er voor de provincie?.....	47
4.2.3	Uitdagingen	48
4.3	Programma NOVEX: regie provincies en afspraken met Rijk	49
HOOFDSTUK 5.		51
Handelingsperspectief: sturing en instrumentarium.....		51
5.1	NSOB-kwadrantenmodel	52
5.2	Sturingsinstrumenten in relatie tot regionale afspraken	53
5.2.1	NSOB-model in de praktijk.....	53
5.2.2	Naar een bewustere differentiatie in provinciale sturing	54
HOOFDSTUK 6.		56
Conclusies en aanbevelingen.....		56
6.1	Conclusies	57
6.1.1	Inleiding	57
6.1.2	Conclusies over het provinciale sturingskader.....	57
6.1.3	Conclusies over het regionale proces in de praktijk	59
6.1.4	Conclusies over de doorwerking.....	60
6.1.5	Conclusies over de rol van de provincie	60
6.2	Aanbevelingen.....	62
Bijlage 1.	Lijst van geïnterviewde personen	64
Bijlage 2.	Onderzoeksvragen	66
Bijlage 3.	Onderzoekskader documentanalyse	67
Bijlage 4.	Onderzoekskader enquête en interviews	68



Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de aanleiding en de opdracht, de onderzoeksaanpak en het onderzoekskader voor de documentenanalyse, de interviews en de enquête.

1.1 Aanleiding

Een goede ruimtelijke ordening draait om de juiste functie op de juiste plek en in de juiste hoeveelheid. Om deze goede ruimtelijke ordening te realiseren wordt onder meer gebruik gemaakt van de Ladder voor Duurzame Verstedelijking (hierna: de Ladder), waarmee de regionale behoefte aan de functie in beeld wordt gebracht. Regionale afspraken spelen hierbij een belangrijke rol. Tegen die achtergrond stuurt de provincie Noord-Holland sinds 2017 op regionale afspraken op het terrein van woningbouw, bedrijventerreinen en kantoorlocaties, detailhandel en overige stedelijke voorzieningen. De provincie kent acht regio's, die op verschillende wijze invulling geven aan de verplichting om tot afspraken te komen. De regionale afspraken moeten uiteindelijk doorwerken in de uitvoering door de gemeenten. Of dit daadwerkelijk gebeurt, is mede afhankelijk van het draagvlak bij de gemeenten voor de inhoud en het proces.

In opdracht van de provincie hebben Berenschot en Bureau Stedelijke Planning dit instrument van regionale programmeringsafspraken geëvalueerd. De aanleiding voor het onderzoek is vierledig:

1. **Het systeem van verplichte regionale afspraken bestaat binnenkort vijf jaar.** De verplichte regionale afstemming is een voortdurend punt van discussie tussen provincie en regio's. De vraag is of het systeem voor het maken van regionale afspraken werkt zoals het bedoeld is.
2. **Veranderingen in provinciale regelgeving en de komst van de Omgevingswet.** Regionale afspraken komen voort uit de structuurvisie en het provinciaal belang van *duurzaam ruimtegebruik*. Onder de Omgevingswet verandert de basis voor het maken van deze regionale afspraken. Daarnaast verandert de manier van werken tussen de verschillende overheden. Dit roept de vraag op of het huidige stelsel van regionale afspraken hier nog goed op aansluit.
3. **Reflectie op de rol van de provincie in veranderende wetgeving en ontwikkelingen.** De provincie verplicht gemeenten om regionale afspraken te maken. De vraag leeft of deze verplichting van regionale afspraken nog past bij de huidige ontwikkelingen (lokaal wat kan, regionaal wat moet).
4. **Ontwikkelingen bij gemeenten.** Veel gemeenten hebben capaciteitsproblemen en beperkte financiële middelen. Dit leidt (onder meer) tot een sterkere focus op lokale belangen. Wat betekent dit voor de regionale afstemming in de verschillende regio's?

1.2 Opdracht

In opdracht van de provincie evalueert Berenschot het instrument van regionale programmeringsafspraken. De evaluatie kent twee doelen:

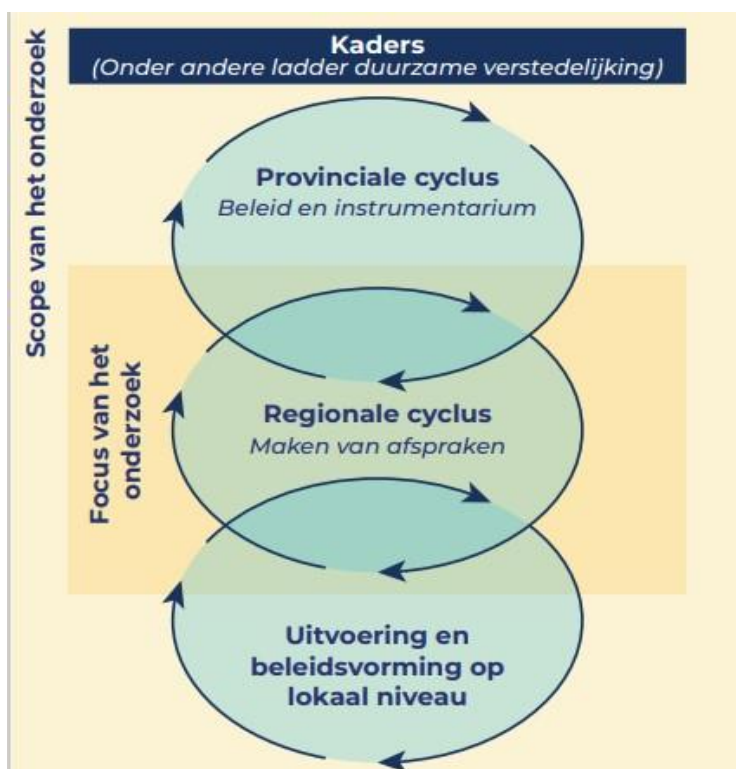
1. De provincie wil weten hoe het systeem van regionale afspraken in de praktijk werkt (inhoudelijk en procesmatig).
2. De provincie wil daarnaast een reflectie op de rol van de provincie binnen de systematiek van regionale afspraken, gelet op de sturingsfilosofie en veranderde wetgeving en ontwikkelingen bij gemeenten en het Rijk.

De evaluatie dient aanknopingspunten te geven voor concrete vervolgstappen, waaronder eventuele wijzigingen van de Omgevingsverordening NH2020 (hierna: Omgevingsverordening) en bijhorende Omgevingsregeling.

1.3 Onderzoeksaanpak

De uitvraag heeft zowel elementen in zich van een *instrumentevaluatie* als van een *impactevaluatie*. In het onderzoek zijn beide elementen meegenomen, waarbij de prioriteit lag bij de instrumentevaluatie, gericht op de werking van het instrument. Het onderstaande geschetste model van doorwerking staat in het onderzoek centraal. Daarin onderscheiden we drie cycli van beleidsvorming en -doorwerking:

1. **Een cyclus op provinciaal niveau:** daarin zijn het provinciale beleid (waaronder de Omgevingsvisie en de Omgevingsverordening) en de landelijke beleidskaders (waaronder de Ladder en de NOVI) vertaald naar een systeem van regionale afspraken, uitgewerkt in de provinciale Omgevingsregeling.
2. **Een cyclus op regionaal niveau:** daarin maken gemeenten onderling regionale afspraken over de programmering van woon-, werk- en winkellocaties. Deze afspraken worden periodiek vernieuwd en/of bijgesteld.
3. **Een cyclus op lokaal niveau:** de regionale afspraken zouden moeten doorwerken in lokaal beleid en lokale besluiten over woon-, werk en winkellocaties.



Figuur 1. Doorwerking van beleidsinstrumentarium regionale afspraken.

In het onderzoek is het gehele spectrum van landelijke kaders en de doorwerking via de drie cycli (figuur 1) als de scope van de evaluatie beschouwd. De focus ligt bij de doorwerking van het provinciale instrument op het regionale niveau, en de vertaling daarvan naar lokaal beleid (en uitvoering). Daarbij kijken we niet alleen terug. De evaluatie is erop gericht om lessen uit te trekken, maar wel met de blik vooruit: welke ontwikkelingen komen er op de provincie en regio's af en wat vraagt dat van toekomstige regionale afspraken?

Bijlage 2 geeft een overzicht van de onderzoeksvragen die centraal staan in de evaluatie, waarbij de koppeling is gemaakt met bovenstaande ordening in drie cycli.

Voor de aanpak van het onderzoek doorliepen we de volgende stappen:

- Aan de hand van documentenstudie en interviews hebben we de *beleidstheorie* in beeld gebracht. De beleidstheorie is de wijze waarop het instrument 'in theorie' zou moeten (door)werken. We hebben de beleidstheorie en de onderzoeksvragen vertaald naar een onderzoekskader. Het kader vormde de basis voor de documentenanalyse (waarvoor wij de tool Atlas.TI gebruikten). Dit kader was tevens de interviewleidraad.
- Aan de hand van *documentenstudie, interviews* en een *enquête* onder betrokkenen hebben we getoetst hoe de werking van het instrument in de praktijk verloopt en in welke mate het aannemelijk is dat de afspraken ook echt bijdragen aan de provinciale beleidsdoelstellingen en het realiseren van sterkere regio's. Waar gaat het goed of fout? Welke invloed hebben externe factoren daarop?
- We verkenden welke *opgaven, trends en ontwikkelingen* er op de provincie afkomen en in welke mate die van invloed (kunnen) zijn op de werking van het instrument regionale afspraken. Dit betreft bijvoorbeeld de nieuwe Omgevingswet, maar ook beleidsvraagstukken en maatschappelijke ontwikkelingen. Daarvoor zetten we onder meer een DESTEP-analyse in.
- Als laatste stap brachten we de analyse van de werking van het instrument samen met de toekomstoriëntatie, leidend tot *eindconclusies en aanbevelingen*.

Tijdens het onderzoeksproces hebben we na elke stap een tussenrapportage^{1 2} opgeleverd. De tussenrapportages zijn besproken in de begeleidingscommissie, zodat tussentijdse aannames, analyses en conclusies zijn gevalideerd.

1.4 Leeswijzer

Het rapport volgt in grote lijnen dezelfde structuur als de hierboven beschreven onderzoeks aanpak:

- In hoofdstuk 2 vatten we de beleidstheorie en het resultaat van de (feitelijke) documentanalyse samen. Tevens vindt u een vergelijking met twee andere provincies.
- In hoofdstuk 3 doen we verslag van de resultaten van de interviews en de enquête.
- Hoofdstuk 4 gaat in op externe trends en beleidsontwikkelingen en de potentiële impact daarvan op het instrumentarium voor regionale afspraken.
- In hoofdstuk 5 gaan we in op de rol en sturingsmogelijkheden van de provincie.
- In hoofdstuk 6 komen we op basis van het voorgaande tot beantwoording van de onderzoeksvragen in overkoepelende conclusies en aanbevelingen.

¹ Rapport beleidstheorie definitief, 17 juni 2022 (Word).

² Tussenrapportage evaluatie instrumentarium regionale afspraken Provincie Noord-Holland, 14 juli 2022 (PowerPoint).



Feitelijke beschouwing: beleidstheorie en uitvoering in de praktijk

Dit hoofdstuk beschrijft de wijze waarop het maken van regionale afspraken is vastgelegd in de Omgevingsverordening en Omgevingsregeling. Daarnaast beschrijft dit hoofdstuk de wijze waarop de regionale afspraken zijn gemaakt.

2.1 Beleidstheorie

2.1.1 Ladder voor duurzame verstedelijking

De Ladder is een instrument voor efficiënt ruimtegebruik. Het doel van de Ladder is een goede ruimtelijke ordening door een optimale benutting van de ruimte. De Ladder beoogt een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke (zoals nieuwe stedelijke ontwikkelingen) besluiten. De Ladder is als procesvereiste opgenomen in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro).

Artikel 3.1.6 lid 2 Bro

De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien.

De toelichting moet een beschrijving bevatten van de *behoefte* van de ontwikkeling en voldoen aan een *motiveringsvereiste* als een nieuwe stedelijke ontwikkeling buiten het bestaand stedelijk gebied³ mogelijk wordt gemaakt.

De Ladder bepaalt niet voor welk gebied de behoefte in beeld moet worden gebracht. Het is aan het bevoegd gezag om op basis van het verzorgingsgebied⁴ van de stedelijke ontwikkeling te bepalen tot welk gebied de beschrijving van de behoefte zich moet uitstrekken en dit te motiveren in de toelichting. De aard en omvang van de ontwikkeling zijn bepalend voor de reikwijdte van de beschrijving. De toelichting bevat daarnaast een beschrijving van de resultaten van het overleg over de behoefte met de besturen van de betrokken overheden binnen het verzorgingsgebied van de nieuwe stedelijke ontwikkeling. Het doel daarvan is om ongewenste leegstand te voorkomen en het stimuleren van zorgvuldig ruimtegebruik. Provincies mogen in de Omgevingsverordening aanvullende regels stellen over de wijze waarop de behoefte kan of moet worden bepaald. In Noord-Holland is daartoe de verplichting opgenomen om regionale afspraken vast te stellen.

In het Bro staat beschreven dat, indien het bestemmingsplan een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt in het landelijk gebied, de toelichting – aanvullend op de beschrijving van de behoefte en het resultaat van het nodige overleg – een motivering dient te bevatten waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in de behoefte kan worden voorzien. Beschikbaarheid en geschiktheid van de ontwikkelingsmogelijkheden (bijvoorbeeld locaties) kunnen hierbij relevant zijn.

³ De provincie hanteert in de Omgevingsverordening de begrenzing *landelijk gebied* in plaats van *buiten bestaand stedelijk gebied*.

⁴ Overzicht van de [jurisprudentie](#).

Sturing op programmering en regionale afspraken in andere provincies – enkele voorbeelden

In de **provincie Zuid-Holland** is in het provinciaal ruimtelijk beleid ten aanzien van bedrijventerreinen opgenomen dat bij (gedeeltelijke) transformatie van een watergebonden en/of HMC (milieucategorie 3 of hoger) bedrijventerrein gemotiveerd dient te worden op welke wijze binnen de regio compensatie plaats zal vinden. Het doel is het behouden van voldoende ruimte voor deze bedrijvigheid. Er wordt nadrukkelijk meer aandacht gelegd op het beter benutten, herstructureren en de kwalitatieve (toekomst)potentie van bestaande bedrijventerreinen. Enkele uitgangspunten:

- Compensatie van planologische ruimte is niet langer het uitgangspunt; het draait nu om vraag en aanbod in balans brengen dan wel houden. Dit betekent dat er bij compensatie aandacht is voor de vervangingsvraag.
- Het feitelijk gebruik in milieucategorie en oppervlakte moet gecompenseerd worden.
- Het streven is zoveel mogelijk in te zetten op het beter benutten van de huidige voorraad. Het daadwerkelijk gebruik van water en/of hoge milieucategorie door bedrijven op een plek waar dat nu nog niet het geval is, wordt ook gezien als compensatie, maar de provincie werkt de voorwaarden daarvoor nog nader uit.

In **de provincie Limburg** is Zuid-Limburg op eigen initiatief gaan samenwerken op economisch vlak. In de Structuurvisie Ruimtelijke Economie Zuid-Limburg (SVREZL) zijn met de achttien zuidelijke gemeenten afspraken gemaakt over winkels, kantoren en bedrijventerreinen. De aanleiding hiervoor was het kwantitatieve overschot aan bedrijventerreinen, winkels en kantoren. In de Provinciale Ruimtelijke Verordening uit 2014 is niet vastgelegd dat het maken van regionale afspraken verplicht is. Er wordt wel verwezen naar de afspraken gemaakt in de SVREZL.

In **de provincie Utrecht** worden via het Provinciaal Programma Wonen-Werken provinciaal de programmeringen voor bedrijventerreinen en woningbouw afgestemd met de drie regio's en aangesloten gemeenten, waaronder de U16/U10, Regio Amersfoort en Regio Foodvalley. De werkwijze sluit aan op de filosofie van de Omgevingswet. Er wordt samengewerkt met gemeenten op regionaal niveau aan adaptieve programma's voor wonen en werken. De programmeringen uit de drie regionale programma's zijn opgenomen in het provinciale programma. In de (interim) Omgevingsverordening staat beschreven dat bestemmingsplannen die woningbouw of bedrijventerreinontwikkelingen bevatten, moeten passen in het Programma Wonen-Werken.

2.1.2 PRV en Omgevingsverordening

In 2016 is de Provinciale Ruimtelijke Verordening (PRV) in overeenstemming gebracht met de Ladder.⁵ Het aantonen van 1) nut en noodzaak (behoefte) en het eerst benutten van 2) binnenstedelijke mogelijkheden bij een nieuwe stedelijke ontwikkeling zijn uit de PRV verdwenen.

Het Bro biedt provincies de mogelijkheden om nadere afspraken voor te schrijven over regionale samenwerking en afstemming. In aanvulling op het Bro heeft de provincie Noord-Holland besloten dat regionale afspraken nodig zijn als borging van de Ladder. Het doel is om gemeenten gezamenlijk te laten werken aan sterkere regio's zodat gemeenten geen individuele koers varen die de regio en/of andere buurgemeenten niet ten goede komt of aantast. Tegen die achtergrond vereist de provincie dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling in overeenstemming is met regionale afspraken. Deze verplichting om te komen tot regionale samenwerkingsafspraken is opgenomen in de PRV. De PRV is per 17 november 2020 vervallen en ingetrokken en vervangen door de Omgevingsverordening, wat op dit moment het vigerende kader is. Inhoudelijk gelden dezelfde vereisten.

⁵ Op 12 december 2016.

Artikel 6.3 Nieuwe stedelijke ontwikkelingen Bro

1. Een ruimtelijk plan kan uitsluitend voorzien in een nieuwe stedelijke ontwikkeling als de ontwikkeling in overeenstemming is met de binnen de regio gemaakte schriftelijke afspraken.
2. Gedeputeerde Staten stellen nadere regels aan de afspraken bedoeld in het eerste lid.

2.1.3 Omgevingsregeling regionale afspraken

Nadere regels zijn door Gedeputeerde Staten uitgewerkt in de Omgevingsregeling NH2020, afdeling 2.5 Regionale afspraken nieuwe stedelijke ontwikkelingen.⁶ Deze Omgevingsregeling is een actualisatie van de eerdere Uitvoeringsregeling waarin dezelfde regels waren opgenomen. De Omgevingsregeling stelt eisen aan de regionale afstemming in de vorm van regionale afspraken. De eisen zien toe op:

- de vorm van documentatie van de regionale afspraken;
- de producten die gemeenten in regioverband in de praktijk doorgaans ontwikkelen;
- de uitwerking van het provinciaal woonbeleid in regionale woonakkoorden op bepaalde thema's, zoals vraaggestuurd bouwen, sociale woningen en duurzaam bouwen;
- de regionale bouwprogrammering;
- de ontwikkeling, transformatie en herstructurering van bedrijventerreinen, kantoorlocaties, detailhandel en overige stedelijke voorzieningen;
- het opstellen van regionale visies op bedrijventerreinen, kantoorlocaties en detailhandel.

Het maken van regionale afspraken is nodig om nieuwe stedelijke ontwikkelingen mogelijk te maken. Nieuwe ontwikkelingen in het landelijk gebied zijn zonder afspraken (in principe) niet mogelijk. De inhoudelijke onderbouwing moet zich richten op het markt- of verzorgingsgebied. Om te voorkomen dat voor elke nieuwe stedelijke ontwikkeling met een grensoverschrijdende component een nieuw overleg moet worden ingesteld, is het advies om gebruik te maken van de bestaande regionale overlegverbanden.

In Noord-Holland worden acht regio's onderscheiden:

1. Alkmaar en omstreken;
2. Amstelland en Meerlanden;
3. Amsterdam;
4. Gooi en Vechtstreek;
5. Kop van Noord-Holland;
6. Westfriesland;
7. Zaanstreek-Waterland;
8. Zuid-Kennemerland/IJmond.

In het schema hieronder staan per regio de huidige samenwerkingsafspraken.

⁶ Omgevingsregeling NH2020, 3 november 2020, Provincie Noord-Holland.

	Regio	Wonen	Bedrijven en kantoren	Detailhandel	Overig
Noord-Holland Noord	Alkmaar en omstreken	<ul style="list-style-type: none"> • Woonakkoord (2021) met regionale afspraken • Afstemming vanaf vijftig woningen 	<ul style="list-style-type: none"> • Convenant werklocaties Alkmaar (2022) • Strategie werklocaties Alkmaar (2022) 	<ul style="list-style-type: none"> • Detailhandelsvisie 2018 met daarin regionale afspraken • Adviescommissie RAC 	<ul style="list-style-type: none"> • Visie verblijfsrecreatie (2021) • RAC Verblijfsrecreatie • Werkwijze overige stedelijke voorzieningen (2017)
	Kop van Noord-Holland	<ul style="list-style-type: none"> • Woonakkoord (2022) met regionale afspraken • Afstemming vanaf veertig woningen 	<ul style="list-style-type: none"> • Convenant werklocaties KNH (2022) • Strategie werklocaties KNH (2022) • Texel status aparte 	<ul style="list-style-type: none"> • Detailhandelsvisie 2018 met daarin regionale afspraken • Adviescommissie RAC 	<ul style="list-style-type: none"> • Visie verblijfsrecreatie (2021) • RAC Verblijfsrecreatie
	Westfriesland	<ul style="list-style-type: none"> • Woonakkoord (2020) met regionale afspraken • Onbekend vanaf hoeveel woningen afstemming is vereist 	<ul style="list-style-type: none"> • Convenant werklocaties WF (2022) • Strategie werklocaties WF (2022) 	<ul style="list-style-type: none"> • Detailhandelsvisie 2015 (wordt geactualiseerd) • Adviescommissie RAC 	<ul style="list-style-type: none"> • Visie verblijfsrecreatie (2021) • RAC Verblijfsrecreatie • Werkwijze overige stedelijke voorzieningen (2017)
Noord-Holland Zuid Metropool regio Amsterdam (MRA)	Amstelland-Meerlanden	<ul style="list-style-type: none"> • Woonakkoord (2021) met regionale afspraken • Onbekend vanaf hoeveel woningen afstemming is vereist 	<ul style="list-style-type: none"> • Plabeka 3.0 (2017) en 3.1 (2019) • Monitoring via monitor Plabeka, laatste versie 2021 	<ul style="list-style-type: none"> • Detailhandelsvisie 2021 met daarin regionale afspraken • Adviescommissie ADZ 	<ul style="list-style-type: none"> • Grip op Groei (2018) PNH & MRA • Ontwikkelkader verblijfsrecreatie (2019) • MRA Expertteam verblijfsrecreatie
	Amsterdam	<ul style="list-style-type: none"> • Woonakkoord (2021) met regionale afspraken • Onbekend vanaf hoeveel woningen afstemming is vereist 	<ul style="list-style-type: none"> • Plabeka 3.0 (2017) en 3.1 (2019) • Monitoring via monitor Plabeka, laatste versie 2021 	<ul style="list-style-type: none"> • Stadsregio Amsterdam Detailhandelsvisie 2016 met daarin uitgangspunten voor het regionale detailhandelsbeleid. Sinds 2018 beleid voor stad Amsterdam. • Adviescommissie ADZ 	<ul style="list-style-type: none"> • Grip op Groei (2018) PNH & MRA • Ontwikkelkader verblijfsrecreatie (2019) • MRA Expertteam verblijfsrecreatie
	Gooi en Vechtstreek	<ul style="list-style-type: none"> • Woonakkoord (2021) met regionale afspraken • Afstemming vanaf vijftig woningen 	<ul style="list-style-type: none"> • Plabeka 3.0 (2017) en 3.1 (2019) • Monitoring via monitor Plabeka, laatste versie 2021 	<ul style="list-style-type: none"> • Detailhandelsvisie 2019 met daarin regionale afspraken • Adviescommissie ADZ 	<ul style="list-style-type: none"> • Grip op Groei (2018) PNH & MRA • Ontwikkelkader verblijfsrecreatie (2019) • MRA Expertteam verblijfsrecreatie • Werkwijze overige stedelijke voorzieningen (2017)
	Zaanstreek-Waterland	<ul style="list-style-type: none"> • Woonakkoord (2021) met regionale afspraken • Onbekend vanaf hoeveel woningen afstemming is vereist 	<ul style="list-style-type: none"> • Plabeka 3.0 (2017) en 3.1 (2019) • Monitoring via monitor Plabeka, laatste versie 2021 	<ul style="list-style-type: none"> • Detailhandelsvisie 2022 met daarin regionale afspraken • Adviescommissie ADZ 	<ul style="list-style-type: none"> • Grip op Groei (2018) PNH & MRA • Ontwikkelkader verblijfsrecreatie (2019) • MRA Expertteam verblijfsrecreatie • Werkwijze overige stedelijke voorzieningen
	Zuid-Kennemerland/IJmond	<ul style="list-style-type: none"> • Woonakkoord (2021) met regionale afspraken • Onbekend vanaf hoeveel woningen afstemming is vereist 	<ul style="list-style-type: none"> • Plabeka 3.0 (2017) en 3.1 (2019) • Monitoring via monitor Plabeka, laatste versie 2021 	<ul style="list-style-type: none"> • Detailhandelsvisie 2018 met daarin regionale afspraken • Adviescommissie ADZ 	<ul style="list-style-type: none"> • Grip op Groei (2018) PNH & MRA • Ontwikkelkader verblijfsrecreatie (2019) • MRA Expertteam verblijfsrecreatie

2.2 Regionale afspraken per thema: regeling en praktijk

2.2.1 Woningbouw

2.2.1.1 Uitwerking in regeling

Ten aanzien van woningbouw werden er tot 2020 afspraken gemaakt in de Regionale Actieprogramma's Wonen. Sinds 2020 worden regionale afspraken gemaakt in woonakkoorden met daarbij horende regionale woningbouwprogrammeringen. De gemeente Amsterdam wordt beschouwd als één van de regio's, zij maakt directe woningbouwafspraken in een woonakkoord met de provincie Noord-Holland. De woonakkoorden bevatten opgaven, acties en afspraken van uiteenlopende aard voor de komende vijf jaar voor zowel nieuwbouw als bestaande bouw.

De woningbouwprogrammering is regionaal en adaptief en houdt rekening met fasering en haalbaarheid.⁷ De woonakkoorden met de regionale afspraken passen binnen de richtinggevende principes van het provinciale woonbeleid: de provinciale Woonagenda 2020-2025. Naast regionale woonakkoorden die passen binnen de provinciale woonagenda zijn er twee woondeals gesloten: een tussen het Rijk en Noord-Holland Noord (onder voorwaarden) en een tussen het Rijk en de MRA.

Omgevingsregeling, Artikel 2.12 Woningbouw

1. De afspraken als bedoeld in artikel 6.3, eerste lid, en artikel 6.10, eerste lid, van de Omgevingsverordening over de ontwikkeling, transformatie en herstructurering van woningbouwlocaties, bestaan uit regionale afspraken en woonakkoorden.
2. Regionale afspraken:
 - a. betreffen in ieder geval de te ontwikkelen, transformeren en herstructureren woningbouwlocaties in kwantiteit, kwaliteit en tijdsfasering per gemeente;
 - b. zijn gebaseerd op de door de provincie vastgestelde bevolkingsprognose;
 - c. zijn onderwerp van monitoring;
 - d. kunnen worden bijgesteld wanneer daar aanleiding voor is; en
 - e. worden overeengekomen door de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten in de regio.
3. Woonakkoorden:
 - a. bevatten de uitgangspunten van het regionaal woonbeleid;
 - b. zijn in overeenstemming met het provinciale woonbeleid;
 - c. bevatten een overzicht en een kaart van de woningbouwplannen in landelijk gebied;
 - d. bevatten een afspraak vanaf welke omvang binnenstedelijke woningbouwontwikkelingen in de betreffende Woonakkoordregio regionaal afgestemd dienen te worden;
 - e. gelden voor minimaal vijf jaar met de mogelijkheid om tussentijds bij te stellen; en
 - f. worden overeengekomen door de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten in de regio en door Gedeputeerde Staten.

2.2.1.2 Uitwerking in de praktijk

In de Omgevingsregeling zijn in lid 2 en lid 3 'regionale afspraken' en 'woonakkoorden' gescheiden beschreven. In de praktijk lopen de regionale afspraken en de inhoud van de woonakkoorden soms door elkaar heen (bijvoorbeeld in Amstelland-Meerlanden en Kop van Noord-Holland). Bij andere regio's zijn de regionale afspraken strak gescheiden van de woonakkoorden, maar wel in één document opgenomen.

⁷ <https://www.noord-holland.nl/Onderwerpen/Bouwen+Wonen/Regionale+woonafspraken>.

Voor de leesbaarheid van deze paragraaf wordt verder gesproken over woonakkoorden, hiermee bedoelen we zowel de regionale afspraken als de woonakkoorden zelf.

In alle woonakkoorden wordt gerefereerd aan de provinciale Woonagenda. In de provinciale Woonagenda staat beschreven dat regio's regionale afspraken door middel van woonakkoorden dienen op te stellen.⁸ Ten aanzien van zorgvuldig ruimtegebruik wordt in de Woonagenda verwezen naar de Ladder waarbij twaalf woningen als minimum voor een nieuwe stedelijke ontwikkeling wordt gehanteerd.

De Omgevingsverordening en -regeling maken het voor regio's en gemeenten in Noord-Holland Noord mogelijk om kleinschalige initiatieven tot en met elf woningen in het landelijk gebied te realiseren, aan de randen van de kern. Voor kleinschalige ontwikkelingen in landelijk gebied worden concrete maatwerkafspraken gemaakt. De provincie ziet wel graag dat deze plannen worden vermeld in de Monitor Plancapaciteit (de laatste monitor is in 2021 opgesteld). Plannen groter dan twaalf woningen in landelijk gebied dienen regionaal te worden afgestemd.

Ten aanzien van binnenstedelijke woningbouwplannen zien we dat er in een aantal woonakkoorden is opgenomen (conform lid 3d van de Omgevingsregeling) dat vanaf veertig à vijftig woningen (verschillend per regio) regionaal moet worden afgestemd. Van de regio's Amstelland-Meerlanden, Amsterdam, Westfriesland en Zaanstreek-Waterland is niet bekend vanaf hoeveel woningen binnenstedelijk regionaal moet worden afgestemd. Het uitgangspunt is dat binnenstedelijke woningbouwplannen zoveel mogelijk worden gerealiseerd op en rondom OV-knooppunten. In de praktijk zien we dat in de woonakkoorden die ambitie is overgenomen. In alle woonakkoorden is een lijst is opgenomen met woningbouwplannen in het landelijk gebied.

Alle woonakkoorden zijn vastgesteld door Gedeputeerde Staten in de periode november 2020 en maart 2022. In een steekproef hebben we van elke regio één gemeente gecontroleerd of de akkoorden zijn gemaakt met instemming van het college van burgemeester en wethouders (B&W). Elke gecontroleerde gemeente heeft een door het college vastgesteld woonakkoord (bijvoorbeeld Alkmaar, Aalsmeer, Schagen, Hoorn). Veel van de gemeenten hebben het akkoord ter kennisname of als ingekomen stuk naar hun gemeenteraad gestuurd. In enkele gevallen is voor de uitvoering van het woonakkoord budget gevraagd aan de gemeenteraad (bijvoorbeeld in gemeente Hoorn). Ten aanzien van communicatie zien we dat deze beperkt is. In de meeste regio's zijn de akkoorden op de regiowebsites gepubliceerd, op de gemeentewebsites vrijwel niet. In de regio's waarbij gemeenten wel het woonakkoord hebben gepubliceerd ontbreken soms de bijlagen. Op de website van regio Zuid-Kennemerland/IJmond wordt nog verwezen naar het Regionaal Actieprogramma.

In de woonakkoorden wordt naast de inhoudelijke vereisten en de afspraken ook ingegaan op de rol van de provincie. Er wordt in enkele woonakkoorden gevraagd om kennis van de provincie (bijvoorbeeld in Gooi- en Vechtstreek, Kop van Noord-Holland, Amstelland-Meerlanden en Westfriesland), subsidieverstrekking door de provincie (in Kop van Noord-Holland en Amstelland-Meerlanden) en lobby richting het Rijk (in Amstelland-Meerlanden). Dit is conform de provinciale Woonagenda waarin de rol van de provincie wordt gedefinieerd als beleidsmaker, verbinder, kennismakelaar en aanjager.

⁸ Woonagenda 2020-2025, Provincie Noord-Holland.

2.2.2 Bedrijventerreinen en kantoren

2.2.2.1 Uitwerking in regeling

Ten aanzien van bedrijventerreinen en kantoren is er een tweedeling in Noord-Holland Noord en Noord-Holland Zuid. In de 'superregio' Noord-Holland Noord hebben de gemeenten van de drie regio's Alkmaar, Kop van Noord-Holland en Westfriesland elk een eigen convenant ondertekend met daarin regionale afspraken en een bijbehorende strategie. De drie regio's moeten in hun regionale afspraken rekening houden met de in opdracht van de provincie Noord-Holland opgestelde behoefte-raming voor Noord-Holland Noord (Behoeftesraming werklocaties Noord-Holland Noord, 2020). In Noord-Holland Zuid zijn via het Plabeka van de Metropoolregio Amsterdam regionale afspraken gemaakt in Plabeka 3.0 Ruimte voor Werken in de MRA van Morgen (2017). De regio's Amstelland en Meerlanden; Amsterdam; Gooi en Vechtstreek; Zaanstreek Waterland en Zuid-Kennemerland/IJmond hebben daarmee regionale afspraken in MRA-verband gemaakt over bedrijventerreinen en kantoren. In 2019 is een actualisatie gemaakt in Plabeka 3.1.

Omgevingsregeling, Artikel 2.13 Bedrijventerreinen en kantoorlocaties

1. Regionale afspraken kunnen worden gemaakt over de ontwikkeling, transformatie en herstructurering van bedrijventerreinen en kantoorlocaties.
2. Regionale afspraken:
 - a. betreffen in ieder geval de te ontwikkelen, transformeren en herstructureren terreinen en locaties in kwantiteit, kwaliteit en tijdsfasering per gemeente zijn gebaseerd op de door de provincie vastgestelde bevolkingsprognose;
 - b. maken op kaart duidelijk om welke terreinen en locaties het gaat;
 - c. worden overeengekomen door de colleges van burgemeester en wethouders de gemeenten in de regio;
 - d. zijn onderwerp van monitoring, en;
 - e. kunnen worden bijgesteld wanneer daar aanleiding voor is.
3. Regionale afspraken zijn gebaseerd op een visie van de regio die:
 - a. de uitgangspunten weergeeft van het regionaal bedrijventerreinen- en kantorenbeleid;
 - b. in overeenstemming is met het provinciale bedrijventerreinen- en kantorenbeleid;
 - c. is gebaseerd op de door de provincie vastgestelde behoefte-raming;
 - d. in het geval dat er sprake is van transformatie van bedrijventerreinen een verantwoording geeft over de wijze waarop in het verlies aan bedrijventerrein wordt voorzien zowel wat betreft oppervlakte als beschikbaarheid van voldoende terrein voor specifieke milieubelastende bedrijventerrensoorten;
 - e. aangeeft op welke wijze de regio de herstructurering en/of transformatie mogelijk wil maken;
 - f. geldt voor minimaal vijf jaar met de mogelijkheid om tussentijds bij te stellen, en;
 - g. is vastgesteld door de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten in de regio.

2.2.2.2 Uitwerking in de praktijk

Metropoolregio Amsterdam - Plabeka

Voor de regio's Amstelland-Meerlanden, Amsterdam, Gooi en Vechtstreek, Zuid-Kennemerland/IJmond en Zaanstreek-Waterland is in Plabeka op MRA-niveau een strategie opgesteld. Daarnaast is per regio de markt voor bedrijventerreinen en kantoorlocaties bekeken, zijn planvoorraden; transformatielocaties en herstructureringsopgaven onderzocht en is de samenhang met andere deelregio's bekeken. Tot slot zijn er bestuurlijke afspraken gemaakt. In Plabeka 3.0 is de regio Zuid-Kennemerland/IJmond opgedeeld in Haarlem en IJmond. Plabeka is gebaseerd op de vraagramingen uit 2016.

Met de actualisatie in Plabeka 3.1 in 2019 is een nieuwe vraagruiming opgesteld. De aanleiding voor de actualisatie lag in de snelle marktontwikkelingen (zoals regionale groeiverschillen, transformatie en dreigende krapte op de kantorenmarkt), nieuwe kwantitatieve en kwalitatieve vraag en nieuwe beleidsopgaven (zoals datacenters, circulaire economie en verduurzaming van kantoren). In Plabeka 3.1 zijn algemene, strategische, programmerings-, verduurzamings- en transformatieafspraken gemaakt.

Ten aanzien van strategie kent Plabeka de 'hard-zacht-procedure'. Deze procedure biedt deelregio's de mogelijkheid 'zachte plannen' voor bedrijventerreinen en kantoren die de planplafonds overstijgen om te zetten in harde plannen. Regionale afstemming over deze plannen vindt in beginsel binnen drie maanden plaats. Tot tien hectare netto bedrijventerrein of 10.000 m² BVO-kantoren is er alleen een meldplicht in het Programmteam: plannen mogen altijd doorgang vinden. Tussen tien en vijftien hectare netto bedrijventerrein en 10.000-15.000 m² BVO-kantoren, adviseert het Programmteam aan het Directeurenoverleg Economie. Het Directeurenoverleg behandelt het verzoek zelf en adviseert het Bestuurlijk Overleg over de uitkomst. Over grotere plannen adviseert het Programmteam het Directeurenoverleg dat na bespreking het Bestuurlijk Overleg adviseert.

Een andere relevante afspraak is de 'meter-voor-meter-regeling'. Hiermee wordt vernieuwing en kwaliteitsverbetering van de kantorenvorraad gestimuleerd en kunnen transformatiemeters worden omgezet in nieuwe kantorenmeters.

Ten aanzien van transformatie van bedrijventerreinen spreken partijen de intentie uit om bij het uitvoeren van de transformatieplannen voor bedrijventerreinen de werkfunctie in de transformatiegebieden zoveel mogelijk te behouden. Daarmee wordt de basis gecreëerd voor nieuwe gemengde milieus voor werken en wonen. Indien door transformatie bedrijven moeten worden uitgeplaatst en binnen de eigen gemeente geen plek meer is, dan wordt binnen de MRA gezocht naar een locatie. Hiervoor wordt als eerste gekeken naar Amstelland-Meerlanden en Almere-Lelystad en indien relevant naar planlocaties in andere deelregio's. Hiermee wordt voldaan aan lid 3d van de omgevingsregeling. Tot slot worden de Plabeka-afspraken continu gemonitord en de voortgang erop wordt jaarlijks vastgelegd in de Monitor Plabeka, hiermee wordt voldaan aan lid 2d van de Omgevingsregeling. De laatste monitor komt uit 2021.

Noord-Holland Noord

In de regio's Alkmaar, Kop van Noord-Holland en Westfriesland zijn tussen 2016 en 2018 convenanten werklocaties ondertekend door de aangesloten gemeenten. De convenanten van Alkmaar en Kop van Noord-Holland liepen in 2021 af, die van Westfriesland zouden in 2023 aflopen. In het afgelopen jaar heeft daarom actualisatie plaatsgevonden. In onderstaande alinea's wordt ingegaan op de 'nieuwe' convenanten die dit jaar zijn vastgesteld. De convenanten zijn door de door de Gedeputeerde Staten (GS) gemachtigde gedeputeerde (EZ) ondertekend (zie besluitenlijst 29-03-2022). Uit de brieven gestuurd aan de Provinciale Staten (PS)⁹ blijkt dat de regio's de provincie hebben gevraagd om het convenant mede te ondertekenen, zodat de provincie ten aanzien van de uitgezette lijn in de regio kan uitspreken dat zij deze onderschrijft. Het mede ondertekenen door GS en/of PS is niet opgenomen in de Omgevingsregeling.

In 2018 is in de **regio Westfriesland** een convenant werklocaties vastgesteld. Dit convenant liep tot en met 2023, maar is in juni 2022 geactualiseerd. Onderliggend aan dit convenant is de in 2022 opgestelde strategie werklocaties. In de strategie zijn ook 'leidende principes' opgenomen, deze kunnen worden gezien als de basis voor de daadwerkelijke afspraken opgenomen in het convenant. Een evenwichtige verhouding tussen vraag en aanbod van werklocaties is het eerste leidende principe, ook op de schaal van deelgebieden west, midden en oost in Westfriesland. Op korte termijn zullen terreinen ontwikkeld moeten

⁹ Documentnummers 1533352/1801903; 1533362/1801903; 1804024/1804064.

worden om een tekort te voorkomen. Het accommoderen van ruimtevraag die voortkomt uit de groei van bedrijven uit de regio zelf staat voorop. Dat gebeurt door de (gefaseerde) ontwikkeling van lokale bedrijventerreinen (voor met name het MKB en wellicht enkele grootschalige vestigers). Verder spreekt men af zich te zullen inzetten op de kwaliteit van de bestaande voorraad werklocaties. Netcapaciteit, energietransitie en duurzaamheid zijn daarbij steeds belangrijkere thema's. Daarnaast zet men zich in voor goede huisvesting van buitenlandse werknemers. Wanneer circulaire economische activiteiten meer ruimte nodig hebben, wordt dit gefaciliteerd. Kantoren worden alleen nabij goed openbaar vervoer ontwikkeld en niet op bedrijventerreinen. Regionale afstemming en regelmatige monitoring van de uitgiften (ook kwalitatief) zullen helpen bij het uitvoeren van het convenant.

In de **regio Kop van Noord-Holland** is een strategie werklocaties opgesteld in 2022. In hetzelfde jaar is een convenant werklocaties opgesteld. Texel heeft een aparte status in deze documenten. Inhoudelijk worden er naast de kwaliteit en kwantiteit van de bedrijventerreinen op basis van vraag, aanbod en plancapaciteit, afspraken gemaakt over onder andere voldoende (buitenlandse) werknemers, netcapaciteit en ruimte voor circulaire economie. Tot slot is er specifiek aandacht voor het behoud en het bieden van ruimte aan lokale (MKB-)bedrijvigheid.

In de **regio Alkmaar** is in 2022 een strategie werklocaties en een convenant werklocaties opgesteld. In de regio Alkmaar dreigt een tekort aan bedrijventerreinen. Dit betekent dat de regio stappen gaat zetten om nieuw aanbod te creëren of niet-direct uitgifbare hectares toch uitgifbaar te maken. Ook wordt in de regio Alkmaar ingezet op goede huisvesting van buitenlandse werknemers. Daarbij moeten bedrijven die zich nieuw vestigen in de regio en gebruik maken van buitenlandse werknemers, inzichtelijk maken hoe de huisvesting is geregeld. In de regio Alkmaar zijn verder specifieke afspraken gemaakt over kantoren. Er kan kwalitatief behoefte zijn aan nieuwe kantoren. De meest logische kantoorontwikkelingen zijn in en rondom de stationsgebieden.

In de drie Noord-Noord-Hollandse regio's (Alkmaar; Kop van Noord-Holland; Westfriesland) wordt voldaan aan lid 2d en 3f van de Omgevingsregeling. In de regionale afspraken en bijbehorende visies is opgenomen dat de programmering adaptief is; er moet worden gemonitord en indien nodig wordt er bijgestuurd in het aanbod. Er wordt hiervoor ook overleg gevoerd met het Ontwikkelingsbedrijf en de provincie. In de visies en regionale afspraken zijn ook conform lid 2b kaarten opgenomen (óf in de visie óf als bijlage bij de afspraken) die duidelijk maken om welke terreinen en locaties het gaat. Ten aanzien van lid 2e zien we dat de regionale afspraken in de convenanten van de Kop van Noord-Holland en Westfriesland jaarlijks worden geëvalueerd en indien nodig kunnen worden bijgesteld. In het convenant van Alkmaar is dit niet expliciet opgenomen, maar staat wel beschreven dat er adaptief wordt geprogrammeerd. Dit betekent dat uitgiftes en bedrijvendynamiek worden gemonitord om in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden. Dit vindt in de regio Alkmaar minstens twee keer per jaar plaats. In hoeverre de afspraken kunnen worden aangepast is niet duidelijk.

2.2.3 Detailhandel

2.2.3.1 Uitwerking in regeling

Gemeenten in Noord-Holland zijn verplicht om regionaal afgestemde detailhandelsvisies op te stellen. Daarnaast worden regionale afspraken gemaakt die in overeenstemming met de regionale detailhandelsvisie moeten zijn. Tot slot heeft de provincie twee regionale adviescommissies detailhandel ingesteld (de ADZ voor Noord-Holland Zuid en de RAC voor Noord-Holland Noord). Nieuwe plannen voor detailhandel en regionale visies worden door deze adviescommissies bovenregionaal afgestemd en getoetst.¹⁰ Het gaat daarbij om initiatieven zoals opgenomen onder lid 2b van de Omgevingsregeling, voor

¹⁰ https://www.noord-holland.nl/Onderwerpen/Economie_Werk/Detailhandel.

nieuwe initiatieven detailhandel groter dan 1.500 m² winkelvloeroppervlak (WVO), of bij initiatieven in winkelgebieden die groter zijn dan 25.000 m² WVO en de nieuwe detailhandel groter dan 3.000 m² is.

In de Omgevingsregeling is gedetailleerder vastgelegd waaraan een regionale visie voor detailhandel moet voldoen dan voor bedrijven, kantoren en wonen. In de Omgevingsverordening staat ook beschreven dat regionale afstemming centraal staat, maar dat 'de verantwoordelijkheid en de afwegingsruimte bij de regio's liggen in lijn met de gedachte van de Omgevingswet, waarbij de verantwoordelijkheid zo decentraal mogelijk wordt belegd' (Omgevingsverordening, p. 201).

Omgevingsregeling, Artikel 2.14 Detailhandel

1. Regionale afspraken kunnen worden gemaakt over te ontwikkelen, transformeren en herstructureren detailhandelslocaties.
2. Regionale afspraken:
 - a. zijn in overeenstemming met een regionale detailhandelsvisie; en
 - b. voorzien van een advies van de regionale adviescommissie
 - i. als het gaat om nieuwe detailhandel groter dan 1500 m² winkelvloeroppervlak (WVO), of;
 - ii. als het gaat om winkelgebieden die groter zijn dan 25.000 m² WVO en de nieuwe detailhandel groter dan 3.000 m² WVO moet zijn.
3. Een regionale detailhandelsvisie:
 - a. geeft de uitgangspunten weer van het regionaal detailhandelsbeleid;
 - b. is in overeenstemming met het provinciale detailhandelsbeleid;
 - c. is gebaseerd op het in opdracht van de provincie uitgevoerde marktruimte- en koopstromenonderzoek;
 - d. wordt ter advisering voorgelegd aan de regionale adviescommissie;
 - e. geldt voor minimaal vijf jaar met de mogelijkheid om tussentijds bij te stellen, en;
 - f. is vastgesteld door de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten in de regio.
4. Een regionale detailhandelsvisie beschrijft:
 - a. de bestaande detailhandelsstructuur in de regio;
 - b. de demografische ontwikkeling van de regio;
 - c. de marktruimte in de regio;
 - d. een analyse van de leegstand, waaronder ontwikkeling van leegstand en specifieke probleemlocaties;
 - e. het beleid ten aanzien van herstructurering en eventueel transformatie van bestaande winkelcentra;
 - f. de aanwezige planvoorraad;
 - g. de gewenste detailhandelsstructuur in de regio;
 - h. de uitbreidingen die de regio de komende vijf jaar binnen de bestaande marktruimte wil mogelijk maken;
 - i. hoe de regiogemeenten de planvoorraad en leegstand gaan monitoren, en;
 - j. het beleid ten aanzien van volumineuze detailhandel, grootschalige detailhandel en afhaalpunten voor internetaankopen.

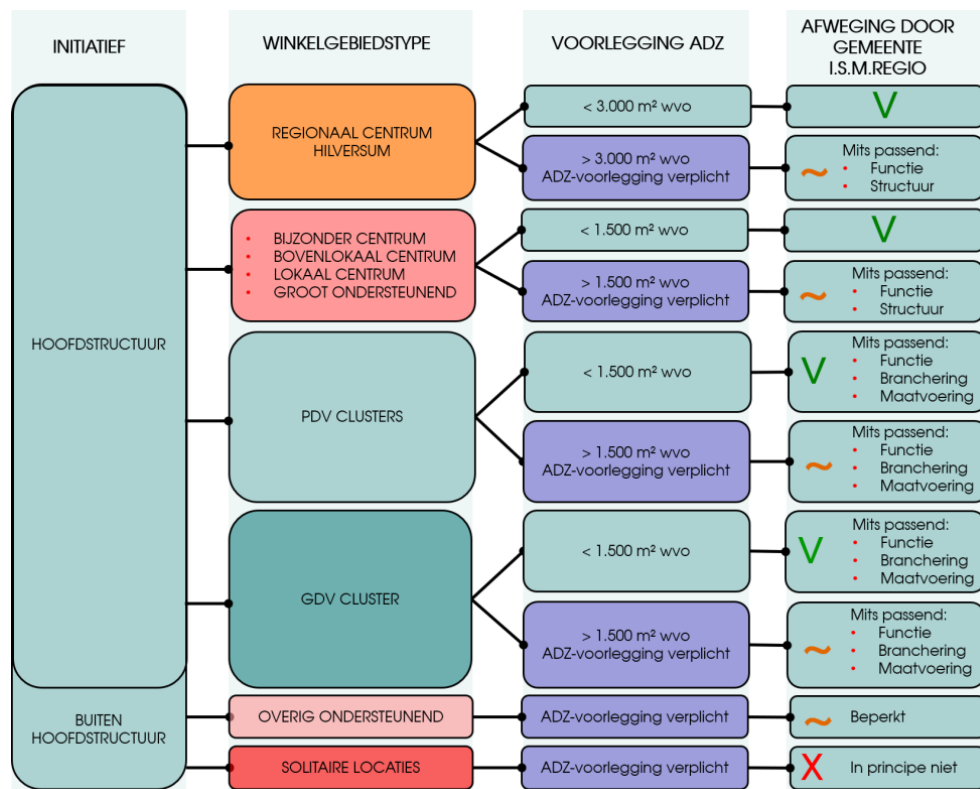
2.2.3.2 Uitwerking in de praktijk

Alle detailhandelsvisies voldoen aan lid 4 van de Omgevingsregeling. De regionale detailhandelsvisies beschrijven onder andere de bestaande detailhandelsstructuur, de demografische ontwikkeling, de marktruimte, de planvoorraad en de gewenste detailhandelsstructuur in de regio. Een aantal van de regionale detailhandelsvisies zijn echter verouderd. Zo stamt de regionale detailhandelsvisie van Westfriesland uit 2015 (deze wordt geactualiseerd en zal daarna ter advisering bij de regionale adviescommissie worden gelegd) en die van IJmond uit 2016. Daarnaast zijn er enkele samenvoegingen en splitsingen van regio's. Zo was de regionale detailhandelsvisie van de Stadsregio Amsterdam uit 2016 ook geldend voor de regio's Amstelland-Meerlanden en Zaanstreek-Waterland. Na het opgaan van de Stadsregio Amsterdam in de bestuurlijke samenwerking van de Metropoolregio Amsterdam én het

aflopen van het vigerende regionale detailhandelsbeleid van de Stadsregio Amsterdam, hebben Amstelland-Meerlanden en Zaanstreek-Waterland een eigen regionale detailhandelsvisie vastgesteld. Ook de gemeente Amsterdam heeft sindsdien het detailhandelsbeleid geactualiseerd (2018-2022). Tot slot hebben regio Zuid-Kennemerland en regio IJmond (eigenlijk regio Zuid-Kennemerland/IJmond) elk een apart vastgestelde regionale detailhandelsvisie.

In de regionale detailhandelsvisies wordt verwezen naar de verplichting om initiatieven voor te leggen aan de regionale adviescommissies. In eerste instantie ligt het toetsen van ontwikkelingen bij de lokale overheid. Regionale afstemming vindt plaats op basis van lid 2b. Daarnaast worden initiatieven kleiner dan 1.500 m² ter motivering aan de regiogemeenten voorgelegd. Indien gemeenten er samen niet uitkomen, dan kunnen initiatieven kleiner dan 1.500 m² worden voorgelegd aan de regionale adviescommissie. Dit wordt gehanteerd bij zowel de gemeenten van Noord-Holland Noord die onder het RAC vallen, als de gemeenten Noord-Holland Zuid die onder de ADZ vallen.

Ook zijn er bij sommige regionale detailhandelsvisies aanvullende afspraken gemaakt, bovenop de in lid 2b beschreven afspraakverplichtingen. Zo is in de regio Gooi- en Vechtstreek afgesproken om initiatieven buiten de hoofdstructuur zoals op solitaire locaties ook voor te leggen aan de regionale adviescommissie (zie Figuur 2). Ook zijn er in sommige regio's 'inspanningsafspraken' gemaakt. Bijvoorbeeld in Amstelland-Meerlanden, waarin is afgesproken dat jaarlijks een ambtelijke themadag detailhandel wordt georganiseerd in één van de deelnemende gemeenten. Ook zijn er zachte afspraken gemaakt zoals het vullen van leegstand met zoveel mogelijk culturele-, maatschappelijke- en zorgfuncties.



Figuur 2. Wanneer is er regionale afstemming en ADZ-voorlegging nodig? (Regionale Detailhandelsvisie Gooi-En Vechtstreek, 2019).

Ten aanzien van lid 3 zien we dat in elke regionale detailhandelsvisie wordt verwezen naar het provinciale detailhandelsbeleid. Ten aanzien van lid 3c ('is gebaseerd op het in opdracht van de provincie uitgevoerde marktruimte- en koopstromenonderzoek') zien we dat alle regionale detailhandelsvisies zijn gebaseerd op het Koopstromenonderzoek op basis van verschillende jaartallen. Ten aanzien van lid 3d, 'wordt ter advisering voorgelegd aan de regionale adviescommissie', zien we dat alle visies zijn

voorgelegd aan de regionale adviescommissies. De visie van Westfriesland is nog in behandeling. De adviescommissies adviseren ook over nieuwe detailhandelsplannen groter dan 1.500 m² of gebieden groter dan 25.000 m² waarvan nieuwe detailhandel groter is dan 3.000 m².¹¹ Het aantal adviezen daarover is de afgelopen jaren teruggelopen. Vanwege de coronacrisis en het huidige leegstandspercentage worden er minder projecten ontwikkeld waar de commissie over moet adviseren. Uit de jaarverslagen van de adviescommissies blijkt dat in 2020 onder andere adviezen zijn gegeven over Hyde Park (Haarlemmermeer) en Sloterdijk-centrum (Amsterdam).

In alle regionale detailhandelsvisies wordt minimaal vijf jaar vooruit gekeken. Het is echter niet duidelijk of de visies ook vigerend zijn voor minimaal vijf jaar en of tussentijds kan worden bijgesteld zoals is beschreven in lid 3e van de Omgevingsregeling. Ten aanzien van lid 3f, zien we – op basis van een steekproef – dat in veel regiogemeenten de regionale detailhandelsvisie ook is vastgesteld door de gemeenteraad (zoals Haarlem, Opmeer, Haarlemmermeer). De Omgevingsregeling vraagt om vaststelling door het college van B&W. Op basis van de steekproef en navraag bij de regionale adviescommissies concluderen we dat voor zover bekend alle gemeenten de regionale afspraken en regionale visies hebben vastgesteld, op de gemeente Castricum na.

2.2.4 Overige stedelijke voorzieningen

De Omgevingsregeling biedt in artikel 2.15 de mogelijkheid om voor overige stedelijke voorzieningen regionale afspraken te maken. Aan deze afspraken zijn geen inhoudelijke eisen gesteld; zij kunnen worden beperkt tot werk- en procesafspraken. Ten aanzien van overige stedelijke voorzieningen zijn afspraken gemaakt voor verblijfsrecreatie in Noord-Holland Noord en de MRA. Aanvullend zijn er door enkele regio's werkwijzen afgesproken hoe overige stedelijke voorzieningen regionaal moeten worden afgestemd.

Omgevingsregeling, Artikel 2.15 Overige stedelijke voorzieningen

Regionale afspraken tussen de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten in een regio over overige stedelijke voorzieningen, niet zijnde woningbouw, bedrijventerreinen, kantorenlocaties of detailhandel, kunnen worden beperkt tot werkaafspraken over de wijze van afstemming bij overige stedelijke voorzieningen.

2.2.4.1 Verblijfsrecreatie Noord-Holland Noord

De regio Noord-Holland Noord (NHN) heeft in 2017 in afstemming met verblijfsrecreatiebedrijven, (belangen)organisaties en het Ontwikkelingsbedrijf NHN (ONHN) de visie¹² op verblijfsrecreatie opgesteld. Deze visie is niet vastgesteld door Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Holland. Om te beoordelen of een nieuwe ontwikkeling, herstructurering en/of uitbreiding van bestaand aanbod gefaciliteerd kan worden, is in de geest van de visie een ontwikkelkader opgesteld. Naast een ontwikkelkader is een Regionale Adviescommissie (RAC) Verblijfsrecreatie opgericht, die een rol heeft in advisering over gemeentegrensoverschrijdende initiatieven, monitoring van vraag, aanbod en planvoorraad, procesmatige regie en inhoudelijke ondersteuning van gemeenteambtenaren recreatie en toerisme.

¹¹ In de herziening van de Omgevingsverordening die ter inzage ligt, is voorgesteld om de adviezen over locaties groter dan 1.500 m² uit te breiden naar adviezen over locaties groter dan 500 m².

¹² ZKA Consultants (2017), Regionale Visie Verblijfsrecreatie Noord-Holland Noord.

De werkwijze van regionale afstemming betreft een aantal processtappen dat doorlopen wordt wanneer een bedrijf en/of investeerder een vestigings- of investeringsvraag in verblijfsrecreatie heeft¹³:

1. Iedere gemeente doorloopt voor iedere ontwikkeling zelf het ontwikkelkader. Eventueel kan hierbij hulp in worden geroepen bij het Ontwikkelingsbedrijf.
2. Bij een positieve uitkomst wordt de ontwikkeling:
 - a. ingeval er geen sprake is van gemeentegrensoverschrijdende impact: centraal gemeld aan het RAC Verblijfsrecreatie en door de betreffende gemeente verder afgehandeld.
 - b. ingeval er sprake is van gemeentegrensoverschrijdende impact: ambtelijk regionaal afgestemd door het RAC Verblijfsrecreatie. De gemeente brengt samen met de RAC Verblijfsrecreatie de behoefte en ruimtelijke mogelijkheden in kaart van de afgesproken marktregio. De RAC Verblijfsrecreatie concludeert of de ontwikkeling wel of niet past in de regionale behoefte en/of het totale ruimteaanbod in de regio en brengt een advies uit. De RAC Verblijfsrecreatie kan op basis van de basiskenmerken van een initiatief (zoals omvang, locatie en impact) besluiten om het initiatief al dan niet inhoudelijk te behandelen. Kleinere initiatieven met een beperkte ruimtelijke en/of economische impact kunnen schriftelijk worden afgedaan.
3. meegenomen in de besluitvorming in het college van de betreffende gemeente. Het advies van de RAC Verblijfsrecreatie wordt in de advisering meegenomen. Het college kan hiervan afwijken, maar dit kan in de verdere procedure gevolgen hebben (bijvoorbeeld bij afweging van eventuele bezwaren door Raad van State).

2.2.4.2 Verblifsrecreatie MRA

In grote delen van Amsterdam staat, onder andere door particuliere verhuur van woningen en de sterke groei van het aantal toeristen, de leefbaarheid van de stad onder druk. De verhouding tussen aantallen toeristen en bewoners is steeds verder uit elkaar gegroeid. Ook op de omliggende gemeenten heeft de toename in toerisme zijn weerslag gehad. Daarom zijn in de MRA ook werkafspraken gemaakt op het gebied van verblijfsrecreatie. In 2018 is 'Grip op Groei'¹⁴ opgesteld in opdracht van de provincie Noord-Holland en de Metropoolregio Amsterdam (MRA). Door de bestuurders van het Bestuurlijk Overleg Economie werd geconcludeerd dat een regionaal kader met instrumenten wenselijk is. Aanvullend hierop is in 2019 een ontwikkelkader¹⁵ opgesteld en een MRA Expertteam verblijfsaccommodaties in het leven geroepen (vergelijkbaar met de regionale adviescommissie van Noord-Holland). Het ontwikkelkader geldt voor alle ontwikkelingen van verblijfsaccommodaties met meer dan vijftig slaapplekken die niet in het bestemmingsplan passen. Een ambtelijk expertteam kan het college van een desbetreffende gemeente helpen tijdens het ontwikkeltraject van een ruimtelijk initiatief. Feedback en advies van het MRA Expertteam verblijfsaccommodaties is niet bindend. Aanvullend op de afspraak over de vijftig slaapplekken heeft de gemeente Amsterdam een eigen beleid gemaakt waarin initiatieven vanaf één slaapplek moeten worden afgestemd.

2.2.4.3 Werkwijze overige stedelijke voorzieningen

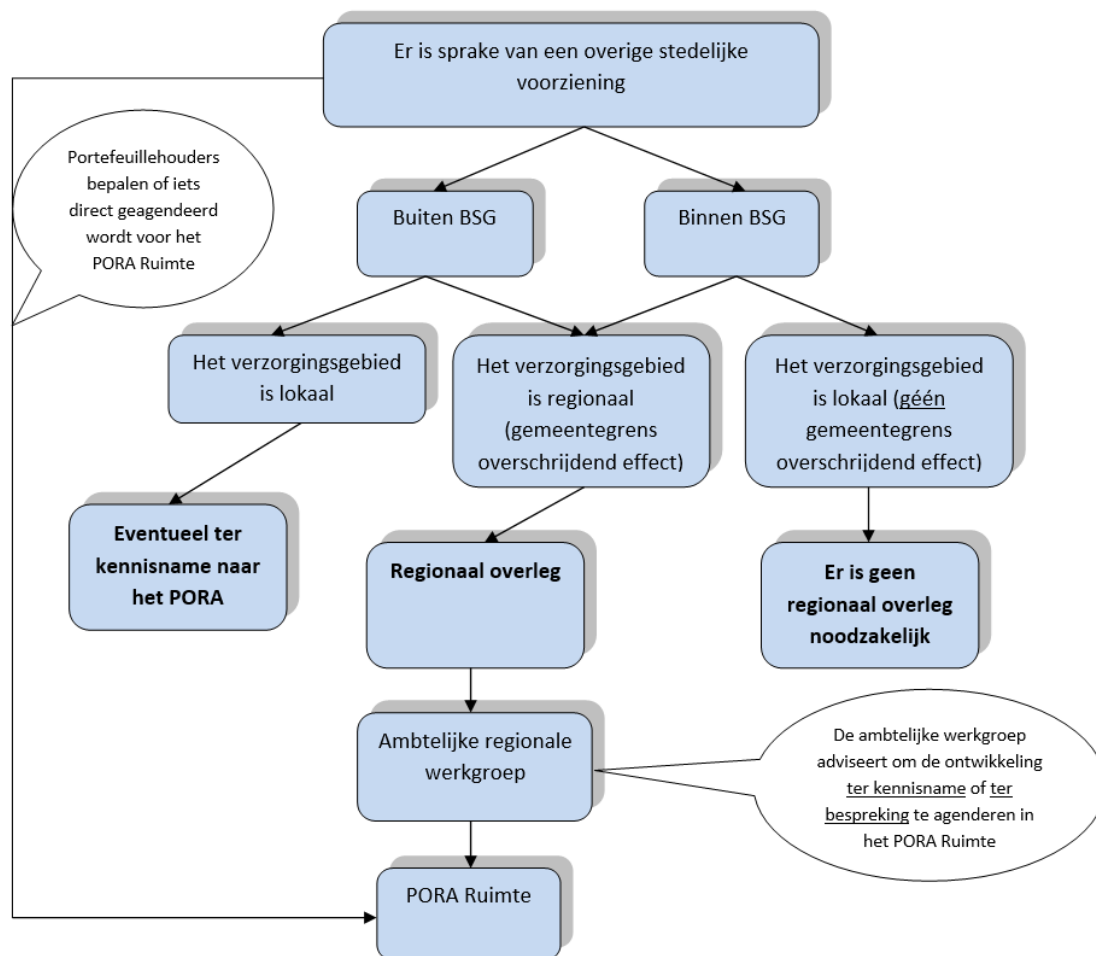
Overige stedelijke voorzieningen bestaan uit scholen, zorgcomplexen, sportfaciliteiten, crematoria, religieuze voorzieningen (zoals kerken en moskeeën), cultuur, leisure en recreatie. Voor verblijfsrecreatie zijn aparte regionale afspraken gemaakt (zie vorige twee paragrafen). Voor de overige onderdelen is het de bedoeling dat gemeenten deze binnen de regio's met elkaar afstemmen. In de regio Alkmaar zijn deze

¹³ Interne memo, Werkwijze regionale afstemming verblijfsrecreatie NHN.

¹⁴ ZKA Leisure Consultants (2018, 2019), Samenvatting Rapportage 'Grip op groei'.

¹⁵ MRA (2019), Ontwikkelkader verblijfsaccommodaties 'Grip op Groei'.

afspraken gemaakt in 2018 (de leidraad gaat uit van elkaar informeren, elkaar wat gunnen, behoud van de kracht van de gemeente en oog voor een goede ruimtelijke ordening en sterke regio).



Figuur 3. Afwegingskader overige stedelijke voorzieningen regio Alkmaar

In de Gooi en Vechtstreek (2017), regio Westfriesland (2017) en Zaanstreek-Waterland zijn ook afspraken gemaakt over de overige stedelijke voorzieningen in 2017. Indien een nieuwe stedelijke voorziening moet worden gerealiseerd dan wordt deze in het Portefeuillehoudersoverleg / bestuurlijk overleg Fysiek Domein besproken. Het uitgangspunt is dat plannen waarvan de marktregio de gemeentegrens overstijgt, altijd regionaal worden afgestemd.

Voor de regio's Amstelland-Meerlanden, Amsterdam, Kop van Noord-Holland en Zuid-Kennemerland/IJmond zijn voor zover bekend geen afspraken gemaakt over de werkwijze voor overige stedelijke voorzieningen.



Ervaringen van het afstemmingsproces in de praktijk

Hoofdstuk 3 geeft een weergave van de belangrijkste resultaten uit de onder alle gemeenten uitgezette enquête en 24 diepte-interviews, waarin aan de betrokkenen in het proces is gevraagd hoe zij aankijken tegen het instrument van regionale afspraken.

3.1 Inleiding

Met een enquête en diepte-interviews onderzochten we de beelden, ervaringen en opvattingen van een groot aantal betrokkenen bij het systeem van regionale afspraken. De enquête is uitgezet onder circa vierhonderd contactpersonen van regio's en gemeenten. 115 respondenten hebben de enquête ingevuld, goed gespreid over de regio's en vakgebieden. Daarnaast hebben we twintig interviews gehouden met medewerkers van de provincie, regio's en gemeenten en vier lokale bestuurders. De interviews en enquête geven in gezamenlijkheid een beeld over het instrument van regionale afspraken.

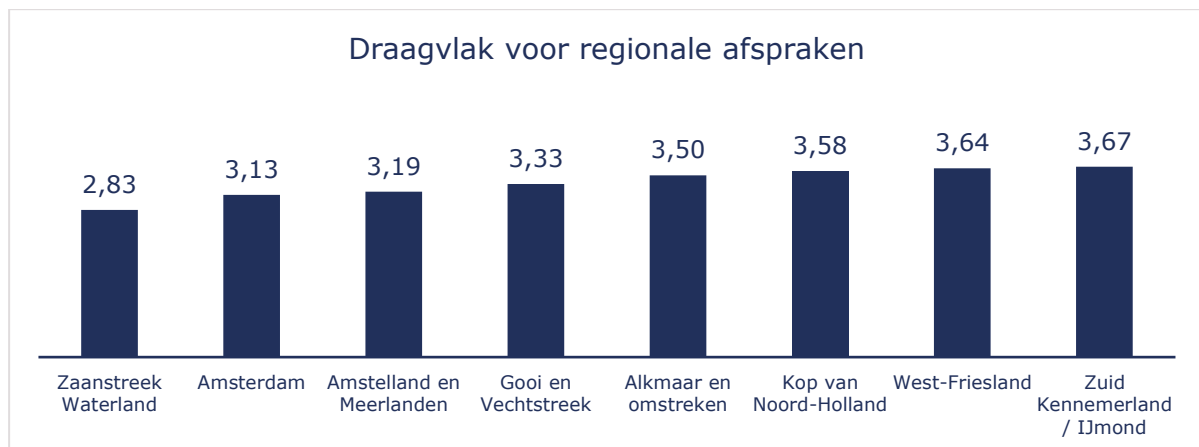
In dit hoofdstuk vatten we de belangrijkste resultaten uit zowel de interviews als de enquête samen. Daarin wordt eerst stilgestaan bij de kaders en het provinciale beleid zoals opgenomen in de Omgevingsverordening. Vervolgens beschrijven we de beelden over de werking en doorwerking in de praktijk. Tot slot wordt ingegaan op de rolverdeling tussen provincie en gemeenten.

3.2 Beelden over het provinciale beleid en instrumentarium

3.2.1 Meerwaarde regionale samenwerking wordt breed erkend

Uit de gesprekken komt naar voren dat de meerwaarde van regionale afstemming en samenwerking breed wordt erkend. Men vindt het belangrijk om met elkaar in gesprek te zijn over bovenlokale effecten van ruimtelijke keuzes en elkaar te informeren over plannen en voornemens. Veel gesprekspartners benadrukken dat ook zonder een voorschrift in de Omgevingsverordening regionale afstemming zal plaatsvinden. Sommigen vinden het dan ook niet nodig dat de provincie het maken van afspraken voorschrijft. De Ladder vraagt immers al een onderbouwing van nut en noodzaak. De Wet ruimtelijke ordening en de Omgevingswet vragen om overleg. Niettemin wordt de sturing door de provincie op regionale samenwerking doorgaans als nuttig gezien.

“We waren al begonnen met regionale afspraken voordat de provincie deze oplegde. Het heeft wel geholpen. Het is daardoor intensiever geworden.” [lokale bestuurder]



Figuur 4. “Steunt u de verplichting om regionale afspraken te maken over nieuwe stedelijke ontwikkelingen?”

0 – Volledig mee oneens

5 – Volledig mee eens

Uit de enquête komt naar voren dat het draagvlak voor de verplichting om tot regionale afspraken te komen in alle acht regio's vrij goed is. Alle acht regio's liggen dicht bij elkaar met een gemiddelde score rond de 3.35. Alleen regio Zaanstreek Waterland scoort wat lager met een score van 2.83. Daarna volgt regio Amsterdam met een score van 3.13. In de regio's Zuid-Kennemerland en Westfriesland hebben de respondenten de meest positieve scores gegeven van 3.64 en 3.67. De resultaten uit de enquête en interviews geven onvoldoende duiding om de verschillen tussen de regio's te kunnen verklaren.

3.2.2 Stapeling van processen zorgt soms voor minder toegevoegde waarde

In diverse regio's wordt ervaren dat de regionale afspraken niet altijd van toegevoegde waarde zijn omdat sprake is van een stapeling van processen. Dit geldt met name voor het woondomein, waar in sommige regio's niet alleen een woonakkoord moest worden gemaakt, maar ook werd of wordt gewerkt aan onder meer een woondeal en een verstedelijkingsstrategie. Het maken van regionale afspraken wordt daarom soms als een 'moetje' beschouwd. Niet alleen is dan regelmatig sprake van een herhaling van zetten, maar ook blijven beleidsmedewerkers (voornamelijk in kleine gemeenten) 'druk' met het schrijven van beleidsstukken en het proces hieromheen, waardoor de uitvoering van al deze plannen in het gedrang komt.

3.2.3 Bekendheid en eenduidigheid regeling kan beter

De meeste respondenten geven in de enquête aan dat ze goed bekend zijn met de verplichting om tot regionale afspraken te komen. Uit de interviews blijkt echter dat de betrokkenen regelmatig niet goed op de hoogte zijn van de precieze inhoud en strekking van de regeling. De tekst van de Omgevingsverordening, de Uitvoeringsregeling regionale afspraken nieuwe stedelijke ontwikkelingen 2017 en de Handreiking uitvoeringsregeling regionale afspraken nieuwe stedelijke ontwikkelingen (hierna: Handreiking) roepen soms vragen op en worden op onderdelen verschillend uitgelegd en geïnterpreteerd. In de praktijk wordt de Omgevingsverordening, Uitvoeringsregeling en de Handreiking op verschillende manieren toegepast, zowel door de regio's als door de betrokkenen van de provincie.

3.2.4 Verschillen tussen sectoren en regio's vragen om meer flexibiliteit

Diverse gesprekspartners geven aan behoefte te hebben aan meer flexibiliteit en ruimte voor maatwerk binnen de regionale afspraken.

Het is lastig om een goed passende regioafbakening vast te stellen, en die afbakening varieert ook per inhoudelijk thema. Zo wordt vanuit Amsterdam aangegeven dat zij het als onlogisch ervaart dat zij als subregio een woonakkoord 'met zichzelf' moet sluiten, terwijl er parallel in MRA-verband aan verstedelijkingsafspraken wordt gewerkt. Het Waddeneiland Texel daarentegen heeft de wens om een eigen subregio te zijn, aangezien er onvoldoende sprake is van één marktgebied met de andere gemeenten in de Kop van Noord-Holland.

"Een jaar geleden moest er een regionaal woonakkoord opgesteld worden tussen de provincie en de regio. In ons geval is de gemeente Amsterdam ook de regio. Wij maken afspraken met onszelf. Dit heeft tot veel discussie geleid. Het zou goed zijn om de schaal van het woonakkoord en van de woningbouwprogrammering uit elkaar te trekken. Het woonakkoord zou op MRA-niveau moeten worden gesloten en op deelregio de programmering." [medewerker gemeente Amsterdam]

3.2.5 Te sectorale insteek, behoefte aan meer samenhang in afspraken

Er is behoefte aan een meer kwalitatieve en integrale insteek van de regionale afspraken. In de provinciale Omgevingsverordening staat dat er per thema en per regio regionale afspraken moeten worden gemaakt.

De regionale afspraken zijn daardoor sectoraal van aard. De regionale afspraken gaan vaak niet over aan welke randvoorwaarden de nieuwe woningen, kantoorlocaties of bedrijventerreinen moeten voldoen. De sectorale afspraken missen de samenhang tussen wonen, werken en mobiliteit (in samenhang met de daarmee gepaard gaande investeringen). De wens bestaat voor een meer integrale aanpak en het benutten van meekoppelkansen.

“De regionale afspraken zijn sectoraal ingestoken terwijl de problematiek integraal is. Bijvoorbeeld rondom wonen vs mobiliteit. Dat is toch een kip ei verhaal. Het zou goed zijn als er een integrale agenda voor de regio komt in samenwerking met de provincie.” [ambtenaar betrokken bij regionale samenwerking wonen]

3.2.6 Beperkingen voor afspraken door doorwerking BPL

De mogelijkheden voor regionale afspraken worden in sommige regio's volgens diverse gesprekspartners sterk beperkt door de ruimtelijke regimes in de provinciale Omgevingsverordening, waarbij met name de begrenzing van het landelijk gebied en van de Bijzonder Provinciale Landschappen (BPL) worden genoemd. Gesprekspartners ervaren de begrenzing van het landelijk gebied en BPL als een belemmering. Gemeenten kunnen het regionaal eens zijn om in deze gebieden te willen bouwen maar de provincie geeft daar op voorhand beperkingen in mee door de begrenzing van het landelijk gebied en BPL waar gemeenten regionaal wel of niet mogen bouwen. Gemeenten kunnen daar niet onder uit op basis van een afspraak in regionale afspraken. Gesprekspartners geven aan dat het mede daardoor 'op slot' zit.

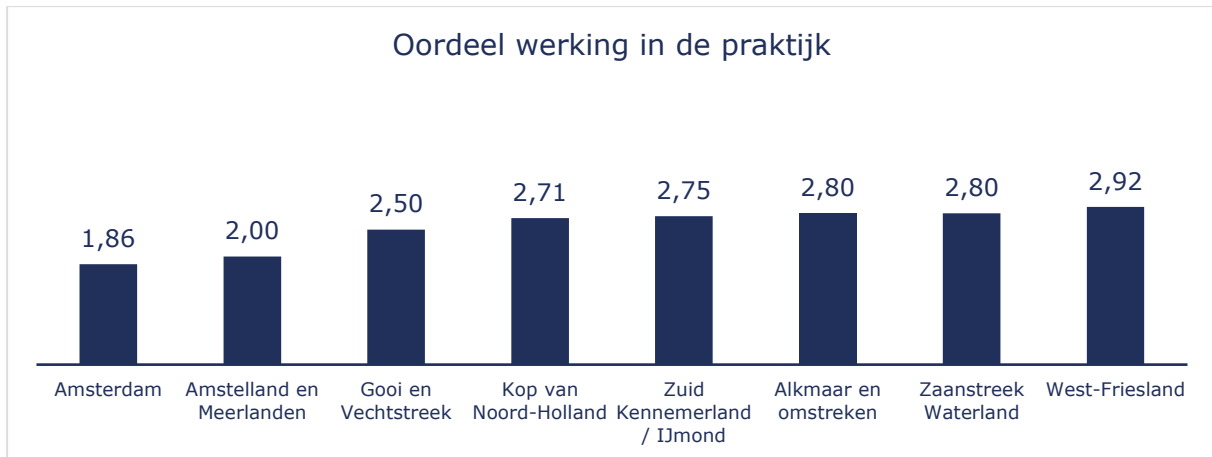
“De kaders worden steeds krappere. Alles staat op slot, zeker na de invoering van BPL. Daardoor moet je overal te rade gaan bij de provincie. Het vertrouwen om als regio/gemeente binnen de kaders zelf tot besluiten te komen lijkt minder geworden.” [ambtenaar betrokken bij regionale samenwerking wonen]

3.3 Werking in de praktijk

3.3.1 Elkaar aanspreken is lastig, vooral in de bestuurlijke dynamiek

Diverse gesprekspartners zien dat het met name voor bestuurders regelmatig lastig is om elkaar aan te spreken op de gemaakte afspraken. Er is aarzeling om zich te bemoeien met ontwikkelingen buiten het eigen grondgebied en er wordt soms ingeschat dat een coulante opstelling naar de overige gemeenten ook resulteert in een coulante opstelling terug, wanneer er in de eigen gemeente iets speelt. Ook politieke verschillen kunnen een rol spelen. Op regionaal niveau is geen sprake van een gekozen bestuur, waardoor veel bestuurders weg willen blijven bij afspraken die politiek verdeeld liggen. In meerdere gesprekken komt bovendien naar voren dat kleinere gemeenten 'minder' invloed hebben op de regionale afspraken dan de 'grotere' gemeenten in de regio.

“Als het belang hetzelfde is, dan lukt het om afspraken te maken. Als het belang niet hetzelfde is, dan werken de afspraken niet.” [lokale bestuurder]



Figuur 5. "Hoe beoordeelt u de werking van het systeem van regionale afspraken in de praktijk?"

0 – Zeer negatief

5 – Zeer positief

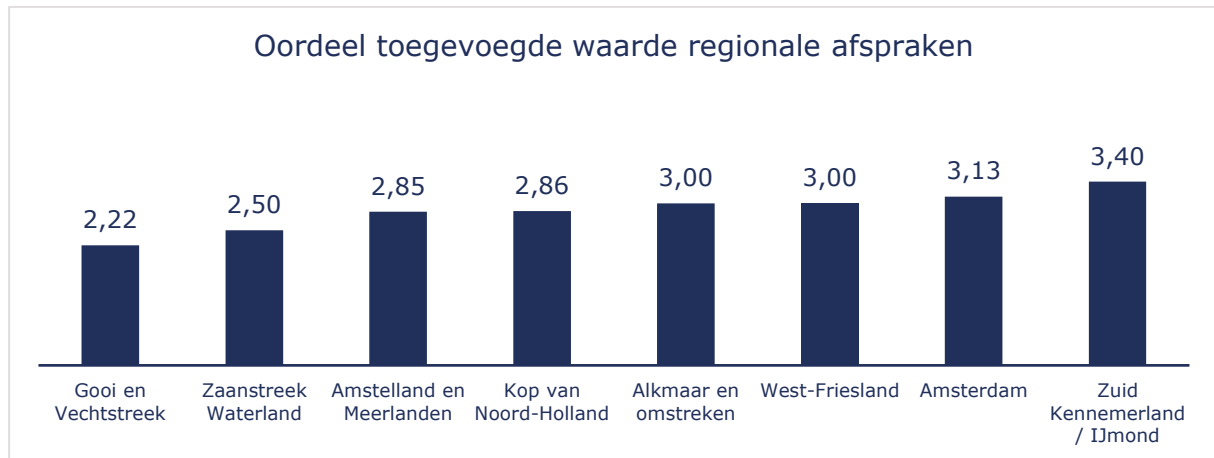
Wat opvalt uit de enquête is dat de deelnemers de werking van het systeem van regionale afspraken in de praktijk wisselend waarden. Twee regio's (Amsterdam en Amstelland en Meerlanden) scoren onder het gemiddelde van 2.50. Amsterdam heeft de laagste score van 1.86. Dit komt waarschijnlijk doordat Amsterdam een eigen subregio is en daardoor minder meerwaarde van het systeem ervaart. Regio Zaanstreek Waterland en Westfriesland hebben de hoogste score van 2.92 en 2.80. Het valt op dat regio's gemiddeld positiever oordelen over de inzet van de provincie op regionale samenwerking dan over de werking ervan in de praktijk.

3.3.2 Veel voorbeelden van meerwaarde regionale afstemming

Dat het lastig is, wil niet zeggen dat er nooit verschil wordt gemaakt door het regionale overleg. In de gesprekken wordt gewezen op tekortkomingen, maar ook erkend dat regionale samenwerking belangrijk is en dat het helpt dat er een stok achter de deur is om tot concrete afspraken te komen. In interviews zijn diverse voorbeelden aangedragen van aangepaste keuzes over bedrijventerreinen of woningbouwlocaties door regionale overleggen. Ook over de regionale adviescommissies rondom verblijfsrecreatie en detailhandel wordt positief geoordeeld. Betrokkenen ervaren dat de adviezen door de ontvangende gemeenten ter harte worden genomen en bijdragen aan ontwikkelingen die beter zijn afgestemd op de regionale behoefte en uitgangspunten.

"Een mooi voorbeeld in de praktijk is Opmeer. Opmeer wilde twintig hectare aan bedrijventerreinen ontwikkelen. Dat is na regionale afstemming teruggebracht naar vijf hectare, met het idee dat als deze vijf hectare vol raken, de volgende vijf hectare ontwikkeld kunnen worden." [ambtenaar betrokken bij regionale samenwerking bedrijventerreinen]

Ook uit de enquête komt een wisselend, maar gematigd positief beeld naar voren over de toegevoegde waarde van de regionale afspraken voor de ruimtelijke ordening in de regio. De regio's Gooi & Vechtstreek en Zaanstreek-Waterland scoren relatief laag met een score van 2.20 en 2.50. Zuid-Kennemerland/IJmond scoort het hoogste met een score van 3.40.



Figuur 6. Stelling: "Regionale afspraken leiden tot een betere ruimtelijke ordening in mijn regio."

0 – Zeer mee oneens

5 – Zeer mee eens

3.3.3 Gebrek aan capaciteit

Veel gemeenten geven aan dat het gebrek aan capaciteit een hardnekkig knelpunt is. In kleine gemeenten zijn de budgetten en daarmee de formatie kleiner. In combinatie met de krapte op de arbeidsmarkt, zorgt dat ervoor dat medewerkers de regionale samenwerking 'erbij doen', naast een groot aantal andere taken. De kleinere gemeenten, maar ook de middelgrote, zijn daarmee deels afhankelijk van de inzet van grotere gemeenten en de provincie, waar in het algemeen gemakkelijker capaciteit kan worden vrijgemaakt. Het ervaren capaciteitsknelpunt wordt volgens diverse gesprekspartners nog extra versterkt door een stapeling van samenwerkings- en afstemmingsprocessen.

*"De capaciteit is precair. Er is bij gemeenten en regio's geen back-up om op terug te vallen. De provincie heeft wel een flexibele schil maar het is onduidelijk hoe die ingezet kan worden."
[ambtenaar betrokken bij regionale samenwerking wonen]*

3.4 De rolverdeling tussen provincie en gemeenten

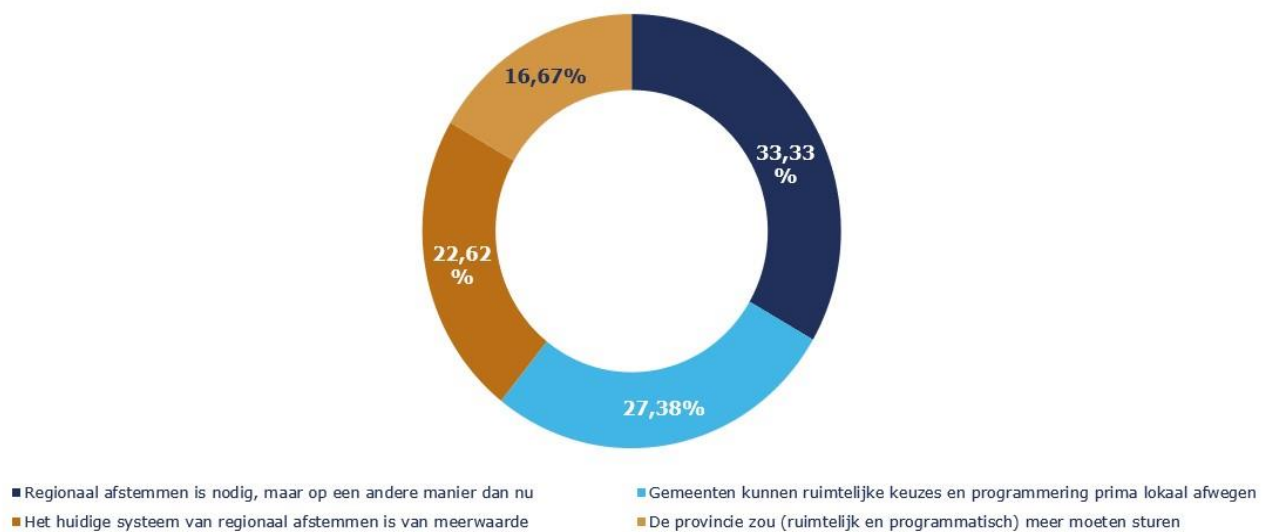
3.4.1 Wisselende verwachtingen over de rol van de provincie

Zowel uit de gesprekken als uit de enquête komt naar voren dat er wisselende verwachtingen zijn over de rol van de provincie. In de gesprekken komen meerdere rollen naar voren:

- Diverse gesprekspartners geven aan dat de provincie een goede 'stok achter de deur' kan zijn. Dit kan helpen druk op het regionale proces te houden en te bevorderen dat er uiteindelijk knopen worden doorgehakt.
- In de interviews wordt ook de rol van partner genoemd: provincie en gemeenten sturen gezamenlijk op de doelen van de regionale afspraken.
- Veel gesprekspartners waarderen de rol van aanjager en ondersteuner van het proces om tot afspraken te komen. Bijvoorbeeld door te organiseren dat een marktonderzoek wordt uitgevoerd, monitoringsinformatie beschikbaar is of door een procesmanager beschikbaar te stellen.

“Als je de kracht van regionale afspraken sterk wil laten zijn, dan is gezamenlijkheid zo belangrijk. Daar kan je discussie met elkaar voeren en versterken. De provincie moet meer betrokken zijn maar anders betrokken, met meer gezamenlijkheid in het proces.” [ambtenaar betrokken bij regionale samenwerking bedrijventerreinen]

Dit wisselende beeld wordt ondersteund door de resultaten van de enquête. Een deel van de respondenten vindt dat de provincie meer (ruimtelijk en programmatisch) zou moeten sturen, terwijl een ongeveer even groot deel van de respondenten vindt dat de gemeenten ruimtelijke keuzes en programmering prima lokaal kunnen afwegen.



Figuur 7. “In hoeverre is provinciale sturing op regionale programmering gewenst?”.

3.4.2 Wederkerige en meer integrale afspraken gevraagd

In de gesprekken wordt het instrument van regionale afspraken nooit los gezien van overige sturingsrelaties tussen gemeente en provincie. Veelal wordt de koppeling genoemd met ruimtelijke restricties, die de ruimte voor regionale afweging sterk inperken. Ook wordt gepleit voor meer integrale afspraken, met maatwerk, aandacht voor regionale verschillen en met wederkerigheid. Er wordt meermaals gewezen op de relatie tussen wonen, werken en bereikbaarheid.

“Een (woon)akkoord veronderstelt een wederkerigheid. Het zou beter zijn om mobiliteit hieraan te koppelen. De randvoorwaarden om het een en ander mogelijk te maken. Wat doet de provincie om ontsluiting te financieren?” [ambtenaar betrokken bij regionale samenwerking wonen]

“Om mensen achter een voorstel te krijgen, moet je goed kijken hoe je het zoet en zuur verdeelt. Soms is het lastig om het gezamenlijke belang te blijven zien. Kleine gemeenten voelen zich al snel in het nauw gedreven. Draagvlak is daardoor erg belangrijk.” [ambtenaar betrokken bij regionale samenwerking economie]

3.5 Verschillen in beleving per thema

3.5.1 Wonen

De regio's zijn over het algemeen positief over de regionale afspraken. De stapeling van processen (woondeals, verstedelijkingsstrategie, woonakkoorden en woonprogrammeringen) wordt als lastig ervaren. Diverse gesprekspartners ervaren dat zij drukker zijn met deze processen dan met de uitvoering ervan. Men voelt de regionale afspraken daardoor in sommige regio's als een 'moetje'. Gebrek aan capaciteit draagt daar ook aan bij. De ruimtelijke sturing door middel van BPL-gebieden conflicteert in een aantal gevallen met de regionale afspraken. Waar het gaat over het kwantitatieve deel van de regionale afspraken geven meerdere gesprekspartners aan weinig urgentie te voelen om afspraken te maken over aantallen woningen (los van de afspraken die er al zijn) omdat de woningnood zo urgent is. Daarmee wordt er geen risico op overprogrammering gezien.



Figuur 8. Gerealiseerde kantoren en woningen in Amsterdam-Zuid.

3.5.2 Kantoorlocaties & bedrijventerreinen

Men is over het algemeen tevreden over de regionale afspraken op het thema kantoorlocaties en bedrijventerreinen. Het convenant is een instrument waardoor gemeenten met elkaar in gesprek gaan. Daarbij moesten ze geven en nemen om tot overeenstemming over het convenant te komen. Gesprekspartners geven aan dat de regionale afspraken ervoor zorgen dat partijen elkaar scherp houden. Het instrument en de samenwerking ervaart men als prettig.

De ervaring is wel dat de regionale afspraken te sectoraal zijn ingestoken. Afspraken op het thema wonen hebben bijvoorbeeld impact op de hoeveelheid ruimte voor bedrijventerreinen en/ook op de behoefte aan kantoorlocaties en bedrijventerrein voor werkgelegenheid. Afspraken over de transformatie van bedrijventerreinen voor woningbouw en/of andersom kan hierbij helpen. Men wenst meer integrale afstemming op dit soort thema's.

De provincie faciliteert regionale overleggen. Soms zijn er regio-overstijgende overleggen in NHN. De lijnen met de provincie zijn kort.

“Er wordt door de provincie te hard gestuurd op de cijfers (monitor), om op basis daarvan afspraken te maken. Dit zijn veelal korte termijn afspraken. Het gesprek over de langere termijn (meer dan vijf jaar) vindt te weinig plaats doordat de tijdshorizon van jaar tot jaar loopt. Mede hierdoor loopt men ‘achter de markt aan’ in de kantoren- en bedrijfsruimte markt. Een voorbeeld is dat in 2018 al is aangegeven dat er te weinig bedrijfsruimte is en dat de hoeveelheid bedrijfsruimte nog verder zou krimpen.” [ambtenaar betrokken bij regionale afspraken bedrijventerreinen]

3.5.3 Detailhandel

Uit de interviews en enquête blijkt dat men tevreden is over de regionale afspraken ten aanzien van detailhandel. In de praktijk bleek dat er te veel winkelmeters waren gerealiseerd (zonder regionale afstemming) die in combinatie met een toename aan online winkelen hebben gezorgd voor een hoog leegstandspercentage. De regio's zien de urgentie en dat heeft geleid tot regionale afspraken. Ook blijkt dat men de rol van de provincie als prettig ervaart: er wordt ingegrepen bij grotere plannen (bijvoorbeeld solitaire locaties) als lokale bestuurders elkaar niet willen aanspreken. Verder blijkt dat de provincie bijvoorbeeld een sterke rol pakt bij het tegengaan van verspreide locaties van winkelcentra's met detailhandel (supermarkten, kledingwinkels en/of boekhandels).

“Ten aanzien van detailhandel pakt de provincie een sterke rol. Zij let vooral op het tegengaan van verspreide bewinkeling. Ook hier is het beleid sectoraal. Ten aanzien van detailhandelsafspraken zou ook horeca en leisure meegenomen moeten worden.” [ambtenaar betrokken bij regionale afspraken detailhandel]

Een kritische noot wordt geplaatst bij de sectorale insteek van de regionale afspraken ten aanzien van detailhandel. Volgens een van de geïnterviewden zouden hierin ook leisure en horeca moeten worden meegenomen omdat er steeds meer sprake is van functiemenging in winkelgebieden. Tot slot blijkt dat ten aanzien van de regionale afspraken detailhandel een verschillende dynamiek is zowel binnen regio's als tussen regio's. Leegstand is een minder groot probleem in de regio Amsterdam dan in de Kop van Noord-Holland. Binnen regio's zijn er verschillen tussen kernen.

“Regionale samenwerking bij detailhandel is andere dynamiek doordat onze dorpen en steden totaal anders zijn. ... Onze gemeente bestaat uit meerdere kernen die erg verschillend zijn. Hierdoor is er minder regionale afhankelijkheid van elkaar.” [ambtenaar betrokken bij regionale afspraken detailhandel]



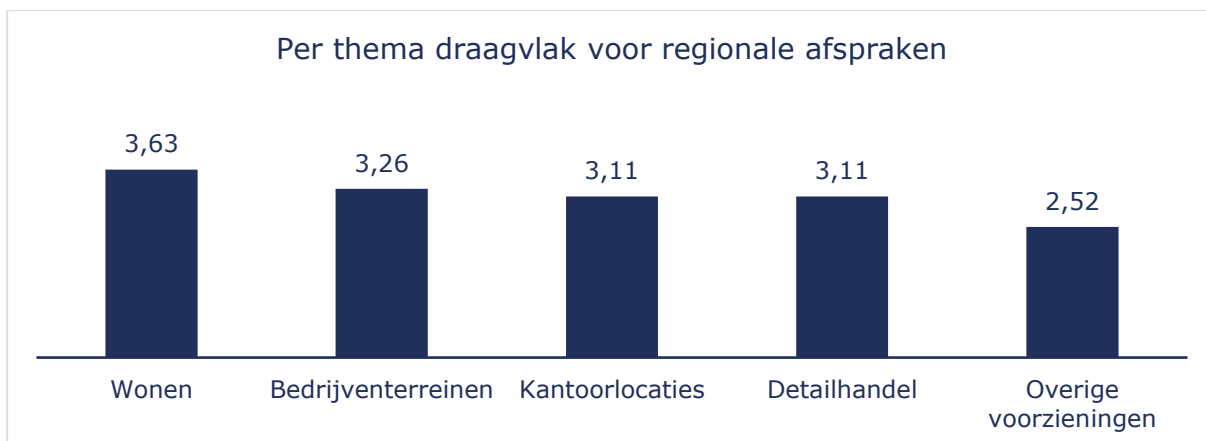
Figuur 9. Winkeltuin in Alkmaar.

3.5.4 Overige voorzieningen

Voor overige stedelijke voorzieningen zijn de regionale afspraken op het gebied van verblijfsrecreatie onderzocht. Ten aanzien van verblijfsrecreatie zijn regionale proces- en werkafspraken gemaakt om wildgroei van verblijfsrecreatie tegen te gaan. Respondenten zijn in het algemeen positief over de samenwerking; er is gezamenlijk een ontwikkelkader opgesteld en een adviescommissie adviseert bij plannen voor nieuwe voorzieningen of herontwikkeling. De adviezen worden gewaardeerd en serieus opgepakt ter verbetering van het plan. In de MRA wordt bij nieuwe hotelontwikkelingen op een grotendeels vergelijkbare wijze samengewerkt. De belangrijkste kanttekening die wordt geplaatst is dat de afstemming vooral gericht is op economische nut en noodzaak van de initiatieven en het voorkomen van overaanbod. Er wordt een risico gezien van 'verluxing' van de vraag, waarmee er onvoldoende diversiteit in het aanbod is. Dit aspect zou een zwaardere rol kunnen krijgen bij een actualisatie van het ontwikkelkader. Ook wordt aangegeven dat er in de MRA meerwaarde kan zijn voor een betere spreiding van dagattracties; dat onderwerp wordt tot dusverre niet in de afspraken meegenomen.

3.5.5 Verschillen tussen thema's in de enquête

In de enquête is voor alle thema's gevraagd naar de mate waarin de verplichting van het komen tot regionale afspraken wordt gesteund. Als we kijken naar de verschillen tussen de inhoudelijke thema's dan scoort het thema wonen het hoogste met een score van 3.63: op dit thema is het draagvlak voor de regionale afspraken het grootst. Dit komt mogelijk door de druk op de woningmarkt en het daarmee verbonden (bestuurlijke) aandacht voor dit thema. Daarna volgen bedrijventerreinen met een score van 3.26 en kantoorlocaties en detailhandel met beiden een score van 3.11. Het thema overige voorzieningen heeft de laagste score met 2.52. Deze score is mogelijk te verklaren door onbekendheid met de regionale afspraken op het thema overige voorzieningen.

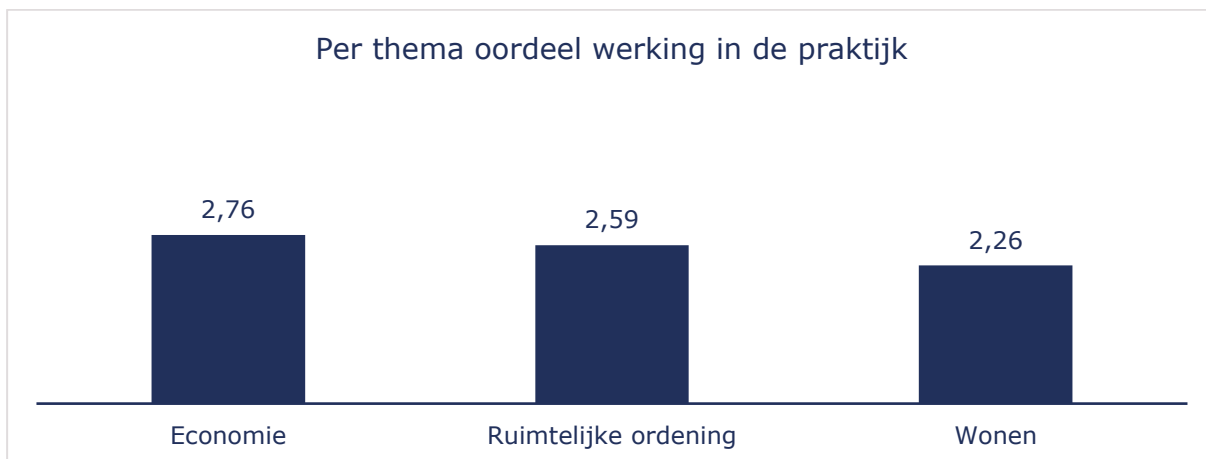


Figuur 10. "Steunt u de verplichting om regionale afspraken te maken over nieuwe stedelijke ontwikkelingen?"

0 - Volledig mee oneens

5 - Volledig mee eens

Als we kijken naar de verschillen tussen beleidsmatige achtergrond van de enquêterespondenten, dan waarderen de respondenten die actief zijn op het thema economie draagvlak met een hoogste score van 2.76. Daarna volgen respondenten met als achtergrond ruimtelijke ordening, met een score van 2.59. De groep respondenten die vooral actief zijn rondom het thema wonen scoort het laagst met een score van 2.26. Dat is opvallend, omdat juist op het thema wonen het draagvlak voor de verplichting om tot afspraken te komen groot is. Het is niet eenduidig vast te stellen wat deze verschillen verklaart, maar uit de interviews en opmerkingen bij de enquête komt het beeld naar voren dat men wel voorstander is van regionale samenwerking op het thema, maar dat de werking van het systeem minder positief wordt gewaardeerd door onder andere een stapeling van processen en door ruimtelijke beperkingen (onder andere BPL).



Figuur 11. "Hoe beoordeelt u de werking van het systeem van regionale afspraken in de praktijk?"

0 - Zeer negatief

5 - Zeer positief



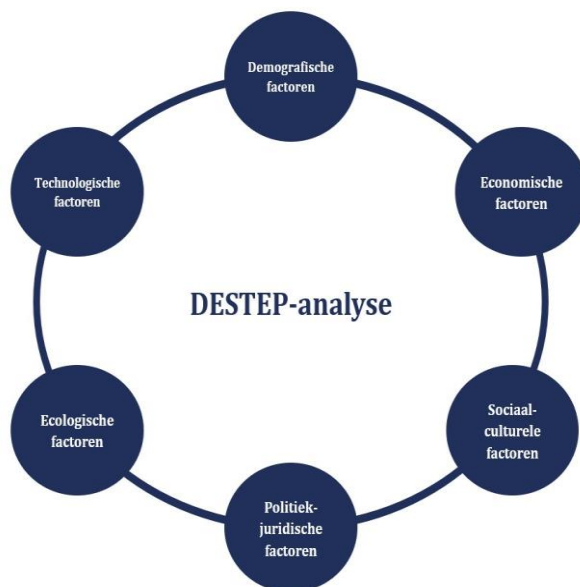
Trends en ontwikkelingen

In dit hoofdstuk worden met een DESTEP-analyse toekomstige opgaven, trends en ontwikkelingen geïdentificeerd en beoordeeld op mogelijke relaties met de regionale afspraken in Noord-Holland. Daarnaast verkennen we op welke wijze de nieuwe Omgevingswet en de Rijksinzet via programma NOVEX kunnen doorwerken op het systeem van regionale afspraken.

4.1 Toekomstverkenning

4.1.1 Inleiding

Een DESTEP-analyse is een methode om de macro-omgeving in kaart te brengen. DESTEP is een afkorting van een zestal factoren, namelijk: demografisch, economisch, sociaal-cultureel, technologisch, ecologisch en politiek-juridische factoren. De omgevingsfactoren waarop een organisatie geen directe invloed heeft worden geanalyseerd. De omgevingsfactoren beïnvloeden de organisatie indirect en zijn slechts in beperkte mate door de organisatie te beïnvloeden. De factoren kunnen echter wel van belang zijn voor het succes van de organisatie. Na een DESTEP-analyse zullen de kansen en bedreigingen voor de organisatie naar voren komen.



Figuur 12. DESTEP.

4.1.2 Demografische factoren

Het **aantal inwoners** in Nederland zal tot 2035 naar verwachting toenemen tot 18,9 miljoen tegen bijna 17,6 miljoen begin 2022. In 2050 zal de bevolking groeien tot 19,6 miljoen. Dit komt voornamelijk door immigratie. De verwachting is dat de bevolking vooral groeit in de grote en middelgrote steden. **Arbeidsmigratie** zorgt voor groei in specifieke gemeenten met veel seizoensarbeid, zoals in Hollands Kroon.¹⁶ Voor Noord-Holland wordt een aanhoudende groei verwacht in inwoners en **huishoudens**, al moet in de Kop van Noord-Holland na 2035 rekening worden gehouden met stagnatie of krimp.¹⁷ Hier zal naar verwachting de vergrijzing sterker zijn dan in de steden dan in Noord-Holland Zuid.¹⁸ Bevolkingskrimp kan grote gevolgen hebben voor gemeenten zoals leegstand van panden en het verdwijnen van (sociale) voorzieningen.

De verwachting is dat de **vergrijzing** in Nederland de komende jaren tot 2040 zal toenemen tot bijna vijftig procent, om daarna licht af te nemen. Dit betekent dat voor elke 65-plusser er twee mensen in de werkzame leeftijd zijn (30-65).¹⁹ In Noord-Holland Noord nemen alle leeftijdsgroepen tot 65 jaar in omvang af, met uitzondering van 35-44-jarigen, baby's en kinderen. De groei zit daardoor volledig bij de bevolking ouder dan 65 jaar. In Noord-Holland Zuid zie je hetzelfde beeld, namelijk vergrijzing. Door de jongere bevolking en instroom van jongeren nemen deze in omvang ook toe.²⁰ Door de vergrijzing zullen er meer passende woningen gebouwd moeten worden voor de 65-plussers.

Al deze ontwikkelingen leiden ertoe dat Nederland een grote **woningbouwopgave** kent. Tot 2035 moet de woningvoorraad in Nederland met 1,1 miljoen woningen worden vergroot. De woningbehoefte in de Noord-Holland in de periode 2021-2050 neemt toe met circa 275 duizend woningen, 30-53 duizend in Noord-Holland Noord en circa 240 duizend in Noord-Holland Zuid.²¹ In het Masterplan wonen is bepaald dat er 165.000 woningen in provincie Noord-Holland worden gebouwd in de periode van 2021 tot 2030.²²

¹⁶ Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2022-2050, PBL/CBS (geraadpleegd op 28 juli 2022).

¹⁷ Prognose Noord-Holland 2021-2050, provincie Noord-Holland (17 november 2021).

¹⁸ Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2022-2050, PBL/CBS (geraadpleegd op 28 juli 2022).

¹⁹ Ouderen, CBS (geraadpleegd op 28 juli 2022).

²⁰ Prognose Noord-Holland 2021-2050, provincie Noord-Holland (17 november 2021).

²¹ Prognose Noord-Holland 2021-2050, provincie Noord-Holland (17 november 2021).

²² Versie 1.5 Masterplan Wonen provincie Noord-Holland, Provincie Noord-Holland (maart 2022).

De huidige woningmarkt is erg krap. Er zijn te weinig woningen, de huizenprijzen zijn de afgelopen jaren sterk gestegen en voor starters is het steeds moeilijker om een huis te vinden. Een afzwakking van deze prijsgroei wordt verwacht, al zijn de onzekerheden over de ontwikkeling van de woningmarkt groot.²³ De stijgende rente remt de vraag naar woningen, wat op zichzelf gewenst is vanwege de oververhitte markt. Tegelijk komt de betaalbaarheid voor starters extra onder druk te staan, aangezien de rentestijging sneller verloopt dan het remmende effect ervan op de woningprijzen.²⁴ Woningbouw vraagt om een gezonde leefomgeving waar ruimte is voor natuur, recreatie, toerisme. Voor de **sociale woningvoorraad** geldt dat sprake is van grote verschillen per gemeente/regio ten aanzien van inschrijf- en zoektijden voor sociale huurwoning. Deze zijn het langst in de MRA.²⁵

Op basis van een analyse van verhuisbewegingen door bureau Tordoir wordt vastgesteld dat de **netwerkstructuur** van (grotere) steden met voorzieningen voor hoger onderwijs aan belang wint, zeker voor hoger opgeleide jongeren. Regio's die daar slecht op zijn aangetakt stagneren en zijn minder aantrekkelijk voor deze doelgroep.²⁶

Mogelijke impact demografische factoren op instrumentarium regionale afspraken:

- Toenemende verschillen in dynamiek en opgaven tussen regio's
- Verminderde capaciteit binnen provinciale en gemeentelijke organisaties door toenemend tekort aan personeel als gevolg van vergrijzing
- Grote ruimteclaim voor aanhoudende woningbouwopgave
- Toenemend belang van interstedelijke netwerkstructuur, naast regionale structuren

4.1.3 Economische factoren

De Nederlandse economie, en ook die van Noord-Holland, herstelt zich na de coronarecessie. De economie zal naar verwachting in de tweede helft van 2022 weer op hetzelfde niveau zijn als voor het uitbreken van de coronacrisis.²⁷ De krapte op de arbeidsmarkt is sneller terug dan verwacht. Volgend jaar groeit de **werkgelegenheid** nauwelijks, maar ook het arbeidsaanbod loopt tegen zijn grens. De oorlog in Oekraïne drukt het tempo van het herstel van de economie. De oorlog drijft de energieprijzen verder op, leidt tot onzekerheid, drukt de groei van de wereldhandel, maar versnelt ook de energietransitie. De **inflatie** is in eerste instantie vooral door de energieprijzen hoog, maar verbreedt zich naar andere goederen en diensten. Vanaf eind 2022 trekt de bbp-groei weer aan, zowel in 2023 als in 2024 ligt de geraamde **bbp-groei** boven het potentiële (trendmatige) groeitempo.²⁸ Sinds 2022 monitort de provincie Noord-Holland de welvaart in de brede zin van het woord. In de Brede Basis Monitor worden naast materiële welvaart ook zaken als gezondheid, onderwijs, sociale cohesie, bereikbaarheid, ruimte en wonen, natuur en klimaat bijgehouden.²⁹

²³ Kwartaalbericht Woningmarkt maart 2022 (Rabobank, 2022).

²⁴ Economische ontwikkelingen en vooruitzichten, De Nederlandse Bank (2022).

²⁵ Rapport wachttijden sociale huurwoningen in Noord-Holland, RIGO (2020).

²⁶ De veranderende geografie van Nederland, Ruimtelijk-economisch Atelier Tordoir en Regioplan (2015).

²⁷ Economische Verkenningen Metropoolregio Amsterdam 2021, Metropoolregio Amsterdam (2021).

²⁸ Economische ontwikkelingen en vooruitzichten, De Nederlandse Bank (2022).

²⁹ Brede Basismonitor Noord-Holland 2022, provincie Noord-Holland (2022).

Richting de verdere toekomst zijn voor Noord-Holland vier grote economische trends relevant:³⁰

- Onder invloed van de vergrijzing en daarmee daling van beroepsbevolking en arbeidsproductiviteit en verschuiving van het zwaartepunt van de wereldeconomie naar het Midden en Verre Oosten gaan we naar een **bescheidener economisch groeipad**.
- De energietransitie en de transitie naar een circulaire economie zullen de huidige sectorale opbouw van de Noord-Hollandse economie doen veranderen. Dit raakt met name **energie-intensieve clusters** rondom bijvoorbeeld logistiek en glastuinbouw.
- De economische **ruimtebehoefte** verandert, onder meer als gevolg van nieuwe technologieën en de toenemende betekenis van de stad als woon- én werkgebied voor hoogopgeleide kenniswerkers. Nieuwe opkomende sectoren vragen om ruimte (datacenters), terwijl in de detailhandel, de agrarische sector en bij kantoren op incurante locaties de leegstand verder toeneemt.
- In 2050 wil Nederland een volledig **circulaire economie** hebben.³¹ Deze ontwikkeling zal ook grote impact hebben op Noord-Holland. Hierdoor zal nieuwe bedrijvigheid in de provincie ontstaan.

Binnen Noord-Holland is sprake van **verschillen in groeitempo** en opgaves. De bijdrage van Noord-Holland Noord aan de Noord-Hollandse economie is veel lager dan die van Noord-Holland Zuid en dat aandeel zal verder afnemen.³² Hoewel in Noord-Holland Noord sterke, groeiende sectoren als zaadveredeling, offshore wind en agribusiness zijn gevestigd, is de op termijn te verwachten krimp van de beroepsbevolking in Noord-Holland Noord een bedreiging. De Amsterdamse en omliggende regio's voorzien nog een sterke groei van de potentiële beroepsbevolking. Ook de afgelopen tien jaar is het aantal bedrijven in de MRA sterker gestegen dan in Nederland. Er werden meer vestigingen geopend dan er gesloten werden en dit saldoverschil was het grootst voor de sector detailhandel, waar veel webshops zijn opgericht naast bestaande fysieke winkels.³³ De werkgelegenheid zal zich steeds sterker concentreren in en rondom Amsterdam, terwijl in het noorden enige krimp kan ontstaan. Hierdoor komen voorzieningen in Noord-Holland Noord zwaarder onder druk te staan dan rond Amsterdam.³⁴

Het **vertrouwen** in de economie heeft een flinke tik gekregen door de coronapandemie. Inmiddels is het vertrouwen weer gestegen maar het is en blijft onzeker. Oorlog, pandemieën, de gevolgen van klimaatverandering zorgen voor onrust en onzekerheid.

Mogelijke impact economische factoren op instrumentarium regionale afspraken:

- Toenemende verschillen in dynamiek en opgaven tussen regio's
- Verschuiving ruimtebehoefte tussen sectoren en locaties
- Dynamiek op bedrijventerreinen door energie-transitie en digitalisering, onder meer in NZKG en datacenterclusters
- Langjarige prognoses naar de ruimtebehoefte van werkfuncties sluiten steeds minder aan op de realiteit in een dynamische economie
- Circulariteit vraagt om nieuwe technologieën, andere typen van bedrijvigheid en het samenwerken in ketens

³⁰ Verkenningen NH2050, provincie Noord-Holland (2016).

³¹ *Circulaire economie: Nederland circulair in 2050*, Rijksoverheid 2016.

³² *Verkenningen NH2050*, provincie Noord-Holland (2016).

³³ *Economische Verkenningen Metropoolregio Amsterdam 2021*, Metropoolregio Amsterdam (2021).

³⁴ *Verkenningen NH2050*, provincie Noord-Holland (2016).

4.1.4 Sociaal-culturele factoren

Mede onder invloed van individualisering, informatisering en een terugtrekkende overheid verandert de verhouding tussen overheid en burger. De verwachtingen van burgers ten opzichte van overheidsprestaties zijn groter geworden, maar burgers willen tegelijkertijd minder overheidsbemoediging.³⁵ De verzorgingsstaat transformeert naar een **participatiesamenleving**, waarin zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid van burgers en ondernemers het uitgangspunt vormen. Steeds vaker ontplooiën burgers, ondernemers en maatschappelijke organisaties zelf initiatieven gericht op het gezamenlijk bereiken van doelen. Deze 'energieke samenleving' komt ook voort uit een afnemend vertrouwen van burgers in overheid en politiek.³⁶ De overheid zoekt in antwoord hierop naar nieuwe vormen van burgerparticipatie bij besluitvorming.

Daarbij nemen ook minder gewenste vormen van betrokkenheid bij het lokaal en provinciaal bestuur toe: bedreigingen en agressie jegens bestuurders en **ondermijning** van de democratische orde.³⁷ De opkomst bij verkiezingen en het ledenaantal van politieke partijen laten bovendien een neergaande trend zien. Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 was sprake van een fors lagere opkomst ten opzichte van vier jaar geleden. Lokale partijen boekten de grootste winst, het aantal stemmen op lokale partijen steeg met bijna zeven procent.³⁸ Bij de gemeenteraadsverkiezingen op 21 maart 2018 stemde 23,6 procent van de stemmers in provincie Noord-Holland op een lokale partij. Op 16 maart 2022 was dit 27,2 procent van de stemmen.³⁹

Zowel sociaal-economisch als sociaal-cultureel nemen de verschillen toe. Als gevolg hiervan ontstaat een 'zachte **tweedeling**' (SCP), variërend van inkomen en opleidingsniveau tot normen en waarden en diversiteit van sociale netwerken. De kloof tussen arm en rijk wordt steeds zichtbaarder. Deze tweedeling vertaalt zich ook naar gezondheid en daarmee levensverwachting.

Na de grote stroom vluchtelingen (voornamelijk uit Syrië) die in 2015⁴⁰ op gang kwam, brengt de oorlog in Oekraïne een nieuwe stroom **vluchtelingen** op gang. Het verzorgen van voldoende noodopvang en mogelijk permanente huisvesting is een grote opgave, waarbij de beperkte beschikbaarheid van sociale woningen tot complicaties leidt. Deze opgave wordt gecompliceerd door een ad-hocbeleid waarbij opvanglocaties recent moesten sluiten omdat er bedden onbezet bleven, en nu weer gezocht wordt naar nieuwe opvanglocaties.⁴¹ Er is lang niet overal sprake van draagvlak bij bestuurders en inwoners voor nieuwe opvanglocaties en onvrede heerst ten aanzien van de wachtlijsten voor sociale huurwoningen.⁴²

³⁵ <https://kennisopenbaarbestuur.nl/thema/trends-en-ontwikkelingen> (geraadpleegd op 12 augustus 2022).

³⁶ Verkenningen NH2050, provincie Noord-Holland (2016).

³⁷ Gemeenten 2024, ontwikkelingen en opgaven, VNG (2019).

³⁸ <https://www.nhnieuws.nl/nieuws/301324/de-verkiezingen-lokale-partijen-winnen-en-forse-daling-opkomst> (geraadpleegd op 12 augustus 2022).

³⁹ Verkiezingsuitslagen provincie Noord-Holland, Alle uitslagen (geraadpleegd op 16 september 2022).

⁴¹ 'De asielopvang uit de crisis', Adviescommissie Migratie en de Raad voor Openbaar Bestuur (14 juni 2022).

⁴² NH Nieuws-panel: Noord-Holland heeft al genoeg vluchtelingen opgevangen, Noord-Holland Nieuws (1 september 2022).

Mogelijke impact sociaal-maatschappelijke factoren op instrumentarium regionale afspraken:

- Afnemend vertrouwen in politiek, toename lokale partijen kunnen draagvlak voor regionale afspraken verminderen
- Participatie en legitimiteit worden belangrijkere randvoorwaarden voor regionale afspraken
- Blijvende urgentie voor noodopvang en permanente huisvesting van vluchtelingen en statushouders

4.1.5 Technologische factoren

De wereld om ons heen wordt steeds slimmer door de razendsnelle technologische ontwikkelingen. Dit brengt veranderingen en een hoge mate van **onzekerheid** met zich mee.⁴³ In toenemende mate zullen technologische ontwikkelingen bepalend zijn voor de wijze waarop **maatschappelijke vraagstukken** benaderd en gerealiseerd worden. Digitale technologieën hervormen de ene industrie na de andere. Dit heeft enerzijds te maken met het groeiende aanbod van technologische mogelijkheden maar ook met de noodzaak om data en technologie te gebruiken om relevante vraagstukken te kunnen oplossen. Dit heeft ook zijn weerslag op het openbaar bestuur. Overheden werken aan maatschappelijke opgaven die niet meer zonder data en technologie opgelost kunnen worden, denk hierbij aan vraagstukken rondom woningbouw, klimaatverandering, landbouw, mobiliteit, milieu en het sociaal domein. Dergelijke opgaven vragen om een aanpak waarbij digitale innovatie kan leiden tot betere resultaten.

De informatie- en communicatietechnologieën hebben in de afgelopen decennia voor de overheid een beweging in gang gezet, die heeft geleid tot de ontsluiting en koppeling van een groot aantal **(persoons)gegevens**. In de komende jaren zullen verdere stappen in de koppeling van deze gegevens gezet worden, waarbij de vraag aan de orde komt op welke wijze de overheid deze mogelijkheden kan, mag en wil gebruiken voor het realiseren van maatschappelijke vraagstukken in relatie tot de scheiding tussen de publieke en de private sfeer.⁴⁴ Daarnaast zal de overheid gebruik maken van technologische ontwikkelingen om stappen te zetten op het gebied van beschikbaarheid en toegankelijkheid van **overheidsinformatie**. Provincies moeten mee in de digitalisering en digitale innovaties om uiteindelijk aan (ruimtelijke) opgaven te kunnen werken. Data geeft bijvoorbeeld inzicht om meer objectieve afwegingen te maken in ruimtelijke dilemma's (maakt visualisatie en simulatie mogelijk).

Mogelijke impact technologische factoren op instrumentarium regionale afspraken:

- Toenemende onzekerheid over economische en technologische ontwikkelingen, vraagt om adaptiviteit
- Toenemende mogelijkheden om data en technologie in te zetten voor fact-based en real-time inzicht in opgaven en oplossingen
- Gebrek aan kennis over digitalisering en technologieën bij overheden
- Vanuit circulariteit nieuwe samenwerking in ketens

⁴³ <https://trendrapport.s-bb.nl/sv/destep-algemeen> (geraadpleegd op 12 augustus 2022).

⁴⁴ <https://kennisopenbaarbestuur.nl/thema/trends-en-ontwikkelingen> (geraadpleegd op 12 augustus 2022).

4.1.6 Ecologische factoren

Met de groei van de wereldbevolking en de mondiale welvaart neemt de vraag naar natuurlijke **grondstoffen** zoals water, energie, mineralen, metalen en voedsel toe. Er is echter een beperkte hoeveelheid grondstoffen beschikbaar. Internationale afspraken stimuleren het gebruik van alternatieve energie en beogen een reductie van het gebruik van fossiele brandstoffen en de emissie van schadelijke stoffen.

Om aan de afspraken van de klimaatdoelen van Parijs (2015) te voldoen moet Nederland overstappen van fossiele brandstoffen op **duurzame energiebronnen**, zoals zon, wind en/of andere duurzame alternatieven. Duurzame energie gaat over energie uit natuurlijke bronnen zoals zon, wind, bodem en water. Het doel van het Klimaatakkoord 2050 is onder andere een CO₂(carbon dioxide)-vrije gebouwde omgeving, mobiliteit zonder schadelijke uitlaatgassen, een volledig CO₂-vrij elektriciteitssysteem, een klimaatneutrale industrie met hergebruik van grondstoffen en producten. Nederland is opgedeeld in dertig RES-regio's, waarvan twee in Noord-Holland. De RES-regio's maken afspraken om zo snel mogelijk over te stappen op duurzame energiebronnen. De RES'en 1.0 zijn in juni/juli 2021 vastgesteld door provincie en gemeenten. Uiterlijk 1 juli 2023 moet de RES 2.0 klaar zijn. Dit is een aanscherping en doorontwikkeling van de RES 1.0. Om alle ontwikkelingen mogelijk te maken moet het energienetwerk worden uitgebreid. Dit vraagt om de nodige wijzigingen en aanvullingen van de huidige energie infrastructuur. Netcongestie is op dit moment de grootste uitdaging. Het energienetwerk zit 'vol'. Daardoor kunnen er op dit moment niet alle ontwikkelingen worden gerealiseerd.



Figuur 13. Windmolens in Noord-Holland.

Door klimaatverandering neemt de kans op wateroverlast, hitte, droogte en overstromingen toe. Het is van groot belang dat Nederland zich aanpast aan deze veranderingen, een **klimaatadaptie**.⁴⁵ Deze veranderingen hebben in potentie een grote ruimtelijke impact op de fysieke leefomgeving. Denk aan ruimte voor de rivier⁴⁶, andere locatiekeuzes voor woon- en werkgebieden, compensatie voor verharding en de beschikbaarheid van geschikt water voor bedrijfsprocessen zoals koeling.

Daarnaast vragen de landbouwvraagstukken zoals de stikstof- en de biodiversiteitscrisis om structurele oplossingen. De provincie moet de komende periode aan de slag met haar gebiedsprogramma. Deze taak komt voort uit het Nationaal Programma Landelijk Gebied. In het gebiedsprogramma's staan de doelen, kaders en structurele keuzes voor in het gebiedsprogramma. De provincie is eindverantwoordelijk om een

⁴⁵ <https://kennisopenbaarbestuur.nl/thema/trends-en-ontwikkelingen> (geraadpleegd op 12 augustus 2022).

⁴⁶ <https://www.rijkswaterstaat.nl/water/waterbeheer/bescherming-tegen-het-water/maatregelen-om-overstromingen-te-voorkomen/ruimte-voor-de-rivieren> (geraadpleegd op 29 september 2022).

gebiedsprogramma te realiseren waarin de doelen, kaders en structurele keuzes een plek krijgen. De **biodiversiteit** is in 2016 in Noord-Holland met 85 procent afgenomen ten opzichte van de oorspronkelijke ongestoorde situatie rond 1700. Prognoses van het PBL voorspellen een verder verlies van tien procent in de komende veertig jaar.⁴⁷

Mogelijke impact ecologische factoren op instrumentarium regionale afspraken:

- Klimaatadaptatie vraagt fundamentele ruimtelijke keuzes, met het water- en bodemsysteem als leidend vertrekpunt
- Grote stapeling van ruimteclaims voor woningbouw, energietransitie, verduurzaming landbouw, natuurontwikkeling, wateropgave
- Woningbouw vraagt om een gezonde leefomgeving met ruimte voor natuur, recreatie en toerisme
- Noodzaak van samenhangende, gebiedsgerichte en intersectorale benadering
- Vergroting rol en verantwoordelijkheid provincie in complexe dossiers als bodem, water en stikstof

4.1.7 Politiek-juridische factoren

In het **politieke domein** is al enige tijd sprake van een toenemende dynamiek in het stemgedrag van burgers, een toenemende populariteit van lokale partijen en de opmars van fact-free politics.⁴⁸ Het vertrouwen in regering en politieke instituties (vooral politieke partijen) is historisch gezien laag, al is Nederland in internationaal verband gezien nog steeds een 'high trust society'.

De verhoudingen tussen lokale, landelijke en Europese politiek veranderen. Gemeenten hebben meer **taken** vanuit het Rijk gekregen die zij op lokaal niveau moeten uitvoeren en vormgeven. Tegelijk ontstaat meer versnippering in het politieke landschap. Het aantal (lokale) partijen dat zitting heeft in de colleges en gemeenteraden neemt landelijk toe. De politieke en culturele verschillen tussen stedelijk en landelijk gebied nemen toe. De diversiteit aan standpunten en belangen betekent dat continuïteit in beleid op middellange termijn niet langer een vanzelfsprekendheid is.⁴⁹

De komst van de **Omgevingswet** heeft een impact op de provincies. Naast aanpassingen die nodig zijn in systemen en processen, vraagt de Omgevingswet om een andere werkwijze, waarin integraler gekeken wordt naar de leefomgeving. Hoe deze ontwikkelingen exact gaan uitpakken, moet de toekomst uitwijzen. Lees hierover verder in de volgende paragraaf.

Mogelijke impact politiek-juridische factoren op instrumentarium regionale afspraken:

- Afnemend vertrouwen in politiek, toename lokale partijen kan draagvlak voor regionale afspraken verminderen
- Stapeling van taken bij gemeenten leidt tot capaciteitsknelpunten. Dit wordt versterkt door krapte op de arbeidsmarkt
- Omgevingswet vraagt integrale benadering van de leefomgeving

⁴⁷ Verkenningen 2050, Provincie Noord-Holland (2016).

⁴⁸ <https://kennisopenbaarbestuur.nl/thema/trends-en-ontwikkelingen> (geraadpleegd op 12 augustus 2022).

⁴⁹ <https://kennisopenbaarbestuur.nl/thema/trends-en-ontwikkelingen> (geraadpleegd op 12 augustus 2022).

4.2 Omgevingswet

4.2.1 De achtergrond van de nieuwe Omgevingswet

De Omgevingswet bundelt en moderniseert de wetten, van 26 verschillende wetten naar één wet, van zestig Algemene Maatregelen van Bestuur naar vier en van 75 ministeriële regelingen naar één Omgevingsregeling. Daarnaast zorgt de wet voor één digitaal loket (Digitaal Stelsel Omgevingswet, DSO) dat het makkelijker moet maken om vergunningen aan te vragen en sneller inzichtelijk maakt welke regelgeving wanneer van toepassing is. De doelen van de Omgevingswet zijn het verhogen van het gebruiksgemak door alle wetten en regels onder één wet samen te voegen, met zoveel mogelijk algemene regels; het stimuleren van een integrale benadering voor een betere afstemming tussen verschillende disciplines; transparantie en meer participatie in het ruimtelijke proces; meer bestuurlijke afwegingsruimte op lokaal niveau (maatwerk; centraal wat moet, decentraal wat kan); en het versnellen en verbeteren van de ruimtelijke procedures.⁵⁰

De Omgevingswet is in 2015 en 2016 door Tweede en Eerste Kamer aangenomen. Op 1 januari 2023 treedt de wet naar verwachting in werking, nadat deze al enkele malen is uitgesteld (2019, 2021, 2022).



Figuur 14. Het nieuwe omgevingsstelsel.

⁵⁰ Platform31, Omgevingswet: wat, hoe en waarom? <https://www.platform31.nl/wat-we-doen/kennisdossiers/kennisdossier-omgevingswet/omgevingswet-wat-hoe-en-waarom>.

4.2.2 Wat verandert er voor de provincie?

Onder de Omgevingswet moet elke provincie één Omgevingsverordening vaststellen waarin bestaande verordeningen (zoals de milieuverordening en de Provinciale Ruimtelijke verordening) worden samengevoegd. In de Omgevingsverordening kunnen instructieregels worden opgenomen over de inhoud en motivering van gemeentelijke omgevingsplannen. De Omgevingsverordening is daarmee het provinciale kader. De provincie Noord-Holland heeft de Omgevingsverordening NH2020 vastgesteld onder de huidige wetgeving. Daarnaast is in 2022 de Omgevingsverordening NH2022 vastgesteld, die in werking treedt zodra de Omgevingswet van kracht is. In deze nieuwe Omgevingsverordening worden 21 verschillende verordeningen samengevoegd tot één integrale Omgevingsverordening voor de provincie Noord-Holland.⁵¹ Naast een Omgevingsverordening stelt een provincie een omgevingsvisie op. De omgevingsvisie is een verplichte langetermijnvisie voor de fysieke leefomgeving. Dit is een integraal document waarin wordt ingegaan op ruimte, milieu, water en landschap. Van gemeenten wordt verwacht dat bij het opstellen van gemeentelijke omgevingsvisies rekening wordt gehouden met het provinciale kader. De Omgevingsvisie NH2050 is in 2018 vastgesteld.

Naast een omgevingsverordening en omgevingsvisie kunnen provincies programma's vaststellen, eventueel in samenwerking met gemeenten. In programma's formuleren provincies (met eventueel waterschappen, gemeenten en Rijk) beleid en maatregelen die leiden tot de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving⁵². Sommige programma's zijn verplicht, maar de provincie kan aanvullend zelf bepalen om programma's te ontwikkelen ter invulling van beleid. Het programma is zelfbindend.

Tot slot zijn er nog een aantal instrumenten die de provincie kan inzetten, die zijn gebaseerd op reeds bestaande instrumenten. Zo verandert het inpassingsplan naar een projectbesluit; een proactieve aanwijzing wordt vervangen door een instructiebesluit; en een reactieve aanwijzing wordt een reactieve interventiebevoegdheid. Tot slot kan de provincie nog steeds een voorbereidingsbesluit nemen.

Bij het Informatiepunt Leefomgeving is nagevraagd hoe de regionale afspraken zijn geborgd onder de Omgevingswet, zoals te zien in het blauw kader hieronder.

Regionale afspraken onder de Omgevingswet (juridisch kader)

Provincies kunnen op grond van artikel 2.22 van de Omgevingswet instructieregels geven over de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten. Die instructieregels kunnen inderdaad als voorwaarde, voor het kunnen nemen van een ruimtelijk besluit, verplichten dat gemotiveerd wordt hoe de nieuwe stedelijke ontwikkeling binnen de in de regio gemaakte schriftelijke afspraken past. Deze instructieregels sluiten aan bij de systematiek van artikel 5.129g van het Besluit kwaliteit leefomgeving waarin wordt geregeld dat bij een omgevingsplan dat voorziet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling rekening moet worden gehouden met de behoefte.

⁵¹ CatchLegal (2020), De instrumenten van de provincie onder de Omgevingswet. <https://www.catchlegal.nl/de-instrumenten-van-de-provincie-onder-de-omgevingswet/>.

⁵² Informatiepunt Leefomgeving (2022), Kenmerken van het programma. <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/programma/kenmerken-programma/>.

De behoefte aan stedelijke ontwikkelingen is een gemeenteverstijgend vraagstuk. Daarom zal die behoefte ook per logisch samenhangend gebied (regio) moeten worden vastgesteld, zullen de nieuwe stedelijke functies over de gemeenten moeten worden verdeeld en zal dit bij de uiteindelijke besluiten moeten worden gemotiveerd. Over deze verdeling zullen er dus tussen de betreffende gemeenten afspraken moeten worden gemaakt. De provincie heeft hierbij zowel onder het huidige recht als onder de Omgevingswet een coördinerende taak. Deze taak is – in aanvulling op de hierover tussen Rijk, provincies en gemeenten gemaakte afspraken – in de Omgevingswet expliciet vastgelegd in artikel 2.18, lid 1, onder a.

De memorie van toelichting bij de Omgevingswet (TK 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 78/79) licht deze taak aldus toe:

“Provincies dragen op het bovengemeentelijke en (inter)regionale niveau een verbindende en regisserende verantwoordelijkheid voor de fysieke leefomgeving, rekening houdend met de primaire verantwoordelijkheid van (samenwerkende) gemeenten. (...) De bestuursorganen van de provincie dragen een belangrijke verantwoordelijkheid voor de bescherming en de verbetering van de fysieke leefomgeving. In het voorgestelde artikel 2.18 is daarom de gebiedsgerichte coördinatie van de overheidszorg als wettelijke taak van de provincie opgenomen. Dit sluit aan bij de positie van de provincie als gebiedsregisseur die hiervoor is geschetst. Op dit hogere schaalniveau zien de provincies er op toe dat de lokale ontwikkelingen en besluiten van afzonderlijke gemeenten en waterschappen op het terrein van de fysieke leefomgeving blijven passen provinciale infrastructuur voor wonen en werken, dat de (inter)nationale natuurambities gestalte krijgen, dat aansprekende landschappen worden behouden, enzovoort. Provincies voeren, rekening houdend met de doelstellingen van het Rijk, de regie over de integratie en afweging van ruimtelijke opgaven van provinciaal belang en stellen daartoe vanuit een ruimtelijke en economische strategische oriëntatie de kaders voor onder meer het milieu en natuurbeleid en de ontwikkeling van bedrijfsterreinen en woningbouwprogrammering”.

4.2.3 Uitdagingen

De introductie van de Omgevingswet gaat gepaard met enkele uitdagingen, waaronder:

- Het uitgangspunt bij de uitvoering van de Omgevingswet is de grondhouding van ‘nee, tenzij’, naar ‘ja mits’. Dit betekent een accentverschuiving van een goede ruimtelijke ordening naar een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Hierbij moet worden gedacht in mogelijkheden en niet in beperkingen. Daarnaast moet worden uitgegaan van vertrouwen en moet een wederzijdse erkenning van belangen plaatsvinden. Dit vraagt een cultuurverandering binnen ambtelijke organisaties. De uitdaging is om deze cultuurverandering te realiseren.⁵³
- De Omgevingswet moet het aantal regels verminderen en de regels versimpelen. De 26 wetten zijn nog grotendeels opgenomen in de Omgevingswet. De taak om de regels verder te vereenvoudigen ligt bij provincies, gemeenten en waterschappen. Per regel moet worden bekeken in hoeverre deze overbodig is en/of verwijderd kan worden. De uitdaging is in hoeverre overheden bereid zijn om – in combinatie met een cultuurverandering en vertrouwen – de regels te evalueren en al dan niet te beperken of te schrappen. Het al dan niet loslaten van regels vergt het hebben van vertrouwen. Een voorbeeld is de gemeente Hoorn die in haar terrassenverordening veel regels heeft opgenomen om de ruimtelijke kwaliteit te borgen, waaronder een maximale hoogte van het terrasmeubilair van 1.1m en een

⁵³ Binnenlands Bestuur (2019), Omgevingswet: forse systeem- en cultuurverandering voor gemeenten. <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/systeem-en-cultuurverandering-door-omgevingswet>.

maximale breedte van 0.8m en hoogte 1.8m van een menubord.⁵⁴ De Omgevingswet vraagt om dergelijke regels te evalueren, te vereenvoudigen en indien nodig te schrappen.

- Het instrument verordening (algemene regels, instructieregels) is bedoeld als instrument om provinciale belangen te laten doorwerken in gemeentelijke plannen. Het sluiten van regionale afspraken was bedoeld als programmatisch instrument (behoefte en aanbod afstemmen – voorkomen van leegstand) maar wordt inmiddels breder toegepast, met inhoudelijke sturing. Daarmee verschuift er inhoud naar de regionale afspraken die ook in de verordening had gekund. De vraag is dan of dit niet strijdig is/wordt met het wettelijke stelsel.
- Het DSO is het digitale loket waar initiatiefnemers, overheden en belanghebbenden snel kunnen zien wat is toegestaan in de fysieke leefomgeving. Het vervangt uiteindelijk het huidige Omgevingsloket (OLO), de Activiteitenbesluit Internet Module (AIM) en ruimtelijkeplannen.nl. Hiervoor komt één website. Op de invoering van het DSO is al langere tijd kritiek. Zo zou het stelsel ontwerpfouten bevatten en leveren de bètaversies veel problemen op.

Mogelijke impact Omgevingswet op instrumentarium regionale afspraken

- In de fase voorafgaand aan de ruimtelijke procedures zal naar verwachting vaker een beroep worden gedaan op de provincie om daarmee de ruimtelijke procedures binnen de termijn te behalen.
- Een meer integrale benadering in plaats van sectoraal. Past dat nog bij de onderverdeling naar wonen, werken, winkelen en overige voorzieningen?
- De filosofie van de Omgevingswet is een grondhouding van 'nee, tenzij' naar 'ja-mits'. Toegepast op de regionale afspraken is het de vraag of de provincie in haar omgevingsregeling specifiek wil vastleggen waaraan de regionale afspraken en visies moeten voldoen, bijvoorbeeld zoals nu het geval is in de Omgevingsregeling Artikel 2.14 Detailhandel, lid 4.
- De provincie kan als instrument 'het programma' inzetten voor het maken van de regionale afspraken. Zo kunnen programma's per thema (bijvoorbeeld bedrijventerreinen) worden opgesteld of per regio (bijvoorbeeld bedrijventerreinen, wonen, detailhandel). Het programma kan worden gezien als een concrete uitwerking van de omgevingsvisie, door het geformuleerde beleid en de opgenomen maatregelen.⁵⁵

4.3 Programma NOVEX: regie provincies en afspraken met Rijk

In mei 2022 stuurde minister Hugo de Jonge een brief aan de Tweede Kamer waarin hij aankondigt dat het Rijk de nationale regie in de ruimtelijke ordening een impuls wil geven.⁵⁶ Dat krijgt (onder meer) vorm via het programma NOVEX, waarin de provincies een belangrijke rol krijgen toebedeeld. Op basis van een ruimtelijke analyse komt het Rijk tot nationale ruimtelijke keuzes die kaderstellend zijn voor het Rijk en voor decentrale overheden. Die analyse is gestructureerd in drie inhoudelijke perspectieven: 1) landbouw en natuur, 2) ordenende netwerken voor energie en (circulaire) economie en 3) leefbare steden en regio's.

⁵⁴ <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR610943>.

⁵⁵ Omgevingswet (2021), Het programma onder de Omgevingswet <https://www.omgevingsweb.nl/nieuws/het-programma-onder-de-omgevingswet/>, Geraadpleegd op 30 augustus 2022.

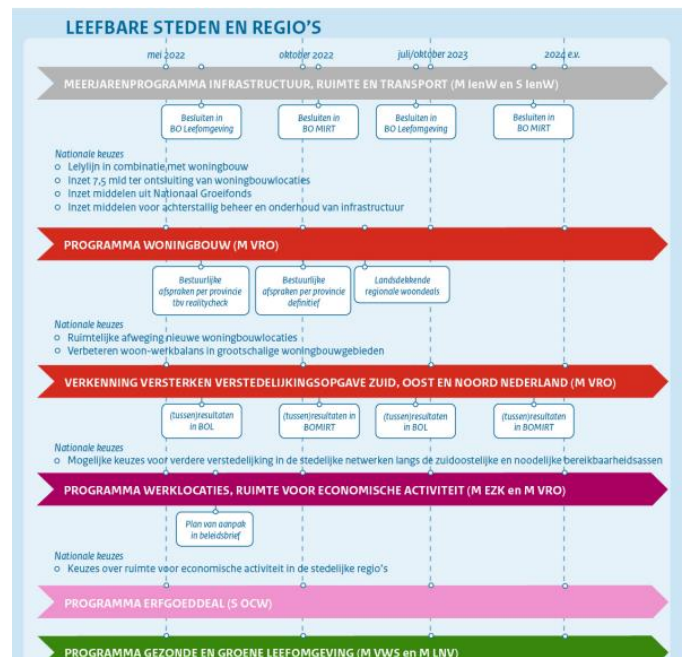
⁵⁶ Ruimtelijke ordeningsbrief, minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 17 mei 2022.

Uit de analyse komt ook naar voren dat niet alles (overal) kan. Voor een goede uitvoering is het wezenlijk om die ruimtelijke keuzes op elkaar te leggen en te toetsen of alles 'past'. Veel van deze keuzes hebben ook een verstrekkender effect dan alleen de borging van één opgave. Er is dus een samenhangende afweging noodzakelijk om de juiste ruimtelijke keuzes te maken die oplossingen bieden voor meerdere opgaven. Tegen die achtergrond vraagt het Rijk de provincies om de nationale opgaven en doelen ruimtelijk te vertalen en te combineren met decentrale opgaven. Deze 'ruimtelijke puzzel' dient plaats te vinden tussen medio november 2022 en 1 juli 2023, waarbij betrokkenheid van medeoverheden en private en maatschappelijke partijen is gevraagd. De provincie bepaalt zelf of deze 'ruimtelijke puzzel' op het schaalniveau van de provincie of op het schaalniveau van regio's daarbinnen wordt gelegd. In alle gevallen komt het wel samen bij de provincie.

Medio november 2022 ontvangt de provincie een startpakket met:

- de (kwantitatieve) opgaven per beleidsdomein: energie, water, natuur, woningbouw, werklocaties, landelijk gebied, et cetera.
- een set (kwalitatieve) spelregels, ruimtelijke keuzes en uitgangspunten.

Met deze ruimtelijke puzzel ontstaat 1 juli 2023 inzicht of de uitvoering van de programma's ruimtelijk mogelijk is in de betreffende provincie of dat aanvullende nationale keuzes noodzakelijk zijn. Dat kan ook een herschikking van opgaves binnen en tussen provincies betreffen. Daarnaast kan deze puzzel handreikingen geven voor de samenhang tussen en eventueel volgtijdelijkheid van de uitvoering van de verschillende programma's. Wederkerige afspraken hierover in oktober 2023 vormen het ruimtelijke arrangement per provincie.



Figuur 15. Nationale programma's met uitwerking in fysieke leefomgeving.

De opgaven vanuit het perspectief Leefbare steden en regio's vertonen grote overlap met de regionale afspraken nieuwe stedelijke ontwikkelingen, aangezien het onder meer gaat om afspraken over woningbouw, verstedelijking en werklocaties.

Mogelijke impact programma NOVEX op instrumentarium regionale afspraken

- Grote overlap, risico van concurrerende processen waarbij onduidelijk is hoe die zich tot elkaar verhouden en waar welke besluiten worden genomen
- Stevige rol van provincie gevraagd, binnen Rijkskaders en -sturing, gemeenten meer op afstand ten opzichte van provinciale systematiek
- Grote capaciteitsclaim op provinciale organisatie
- Opdracht om alle ruimtelijke claims, integraal, in één ruimtelijke puzzel bij elkaar te brengen
- Door de opeenstapeling van sectorale Rijksprogramma's weinig tijd om integraal af te wegen.



Handelingsperspectief: sturing en instrumentarium

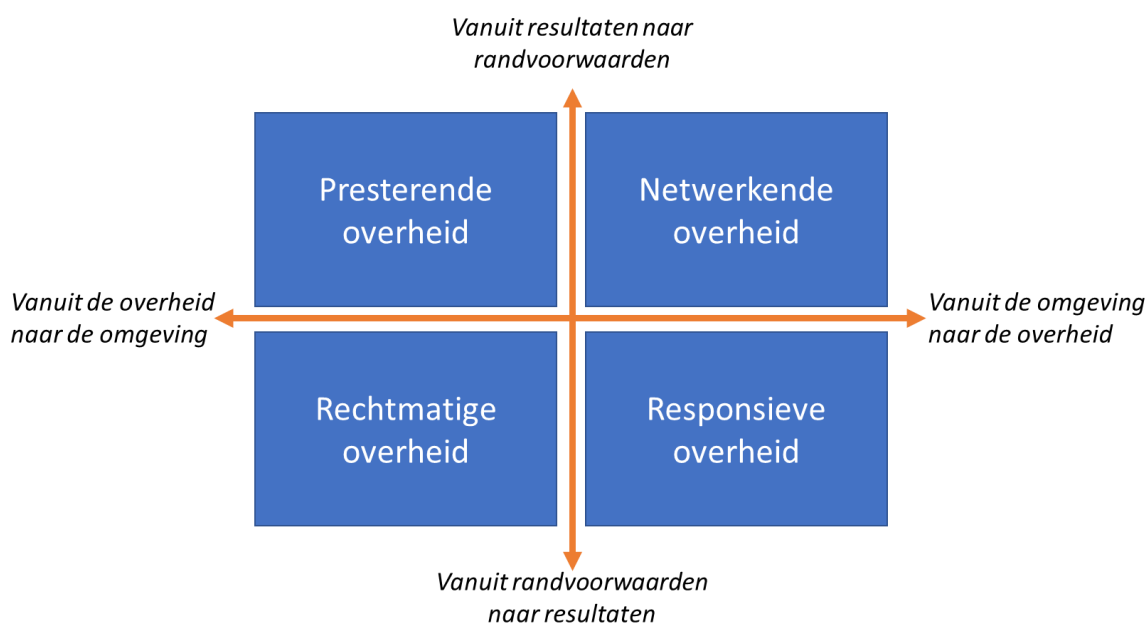
In dit hoofdstuk worden de verschillende handelingsperspectieven beschreven uit het NSOB-kwadrantenmodel, de sturingsinstrumenten en het instrumentarium.

5.1 NSOB-kwadrantenmodel

In het denken over de meest geëigende rol voor de provincie gebruiken wij het model met vier perspectieven op overheidshandelen van de Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur (NSOB).⁵⁷ Deze perspectieven staan voor een meervoudigheid van overheidssturing: het hangt van de opgave en omstandigheden af welk perspectief dominant is. In elk van de vier benaderingen gaat het om overheidssturing, in die zin dat de overheid doelen heeft en die probeert te realiseren in interactie met de omgeving.

De verticale as gaat over de nadruk van overheidssturing: wat is de verhouding tussen randvoorwaarden en resultaten? Onderin het schema staan de randvoorwaarden centraal: komen die op een rechtmatige en rechtvaardige manier tot stand? Vanuit die randvoorwaarden volgen de resultaten. Bovenin het schema ligt de nadruk op het realiseren van resultaten. Op tijd, binnen budget, volgens afspraak, op schema, in vastgelegde aantallen, op een te meten manier, conform de eigenschappen in het prestatiecontract. Die prestaties moeten in lijn zijn met de randvoorwaarden en de achterliggende bedoeling, maar het zijn uiteindelijk de resultaten die het ankerpunt zijn van hoe de overheid opereert.

In het linkerdeel van het schema gaat het primair om de overheid die zelf van binnen naar buiten werkt. De buitenwereld is de ontvanger van beleid, of het subject ervan, maar is geen actieve, producerende deelnemer daaraan. In het rechterdeel van het schema is de buitenwereld deelnemer aan het beleid, waarbij het bepalen van de eigen doelen door de overheid onverminderd aan de orde is, maar de overheid op zoek moet naar verbindingen met de doelen van anderen.



Figuur 16. Perspectieven op overheidssturing (kwadrantenmodel NSOB).

⁵⁷ Sedimentatie in Sturing, NSOB, 2015.

Dit mondt uit in vier perspectieven vanuit waarmee de provincie haar rol kan vormgeven in een samenwerking:

1. De **rechtmatige overheid** stelt kaders. Deze overheid zorgt voor de objectiviteit. Daarnaast is transparantie een belangrijke factor binnen de samenwerking. Deze overheid werkt zorgvuldig en zorgt voor duidelijkheid bij alle partijen.
2. De **presterende overheid** is resultaatgericht. Deze overheid neemt het initiatief. Vooruitgang boeken is een belangrijk aspect. Daarnaast zorgt deze overheid voor de monitoring van het proces zodat het behalen van de resultaten goed in de gaten wordt gehouden. Tevens is zij bewust van alle risico's gedurende het proces.
3. De **netwerkende overheid** zoekt naar samenwerking met andere partijen en stelt zich op als een partner. Deze partners zitten met elkaar in een netwerk om een oplossing te zoeken voor het desbetreffende vraagstuk. De verantwoordelijkheid om tot een oplossing te komen wordt daarbij gedeeld met de andere partners in het netwerk. De overheid (in dit geval de provincie) kan zelf met een initiatief komen maar dit kan ook vanuit de samenwerkingspartner (publiek of privaat) komen. Daarbij faciliteert of bevordert de overheid de samenwerking tussen de verschillende partijen. De vorm kan verschillend zijn. De overheid kan een leidende rol innemen maar deze rol kan ook uit handen worden gegeven aan andere partijen. Het vraagstuk bepaalt de invulling.
4. De **responsieve, participerende overheid** gaat uit van de maatschappelijke energie en de veerkracht van de samenleving. Het initiatief komt uit de samenleving, van andere partijen. Het gaat dus om het herkennen van ontwikkelingen en het aangaan van een betekenisvolle verbinding daarmee. De overheid sluit aan bij de partijen. Deze overheid is makkelijk benaderbaar voor andere partijen. Zij geeft andere partijen de ruimte om ook te participeren. Zij faciliteert het proces en de daarmee verbonden uitkomsten. Daarnaast scheidt zij vertrouwen tussen haar en de overige partijen.

5.2 Sturingsinstrumenten in relatie tot regionale afspraken

5.2.1 NSOB-model in de praktijk

Het NSOB-model is ook zeer bruikbaar bij het nadenken over provinciale sturing richting gemeenten en regio's. Moet de provincie actief op resultaten en doelen sturen of vooral een zorgvuldig proces van afstemming voorschrijven? Moet de provincie zelf initiatief nemen of zijn de afspraken, en de totstandkoming daarvan, een gedeelde verantwoordelijkheid met gemeenten en andere stakeholders?

In de Omgevingsvisie NH2050 reflecteert Noord-Holland ook aan de hand van het NSOB-model op de provinciale rolkeuze:

“Bij de uitvoering van de Omgevingsvisie NH2050 werken we volgens de principes die zijn vastgelegd in de sturingsfilosofie: We gaan uit van het principe ‘lokaal wat kan, regionaal wat moet’, gelet op de diversiteit aan regio's, om ruimte te bieden aan maatwerk en om vorm te kunnen geven aan een wendbare samenleving. Hierbij staat de opgave centraal. Als provincie zijn we, net als andere overheden, van oudsher gewend om als rechtmatige en presterende overheid te sturen. De complexiteit van de maatschappelijke opgaven vraagt echter ook een andere manier van denken en werken van de overheid. Conform onze sturingsfilosofie kiezen we ervoor om het accent op de meer samenwerkende en responsieve overheid te leggen. We zullen meer ruimte en vertrouwen moeten geven aan maatschappelijke initiatieven en meer met de samenleving moeten samenwerken om de opgaven verder te brengen. Dit betekent niet dat rechtmatig en presterend sturen zullen verdwijnen. Er zijn immers regels nodig voor het ordenen van het speelveld en het borgen van basiskwaliteiten. Ook in samenwerking worden prestaties gevraagd.”

De Omgevingsvisie NH2050 dateert van 2018, ongeveer een jaar na het vaststellen van de Provinciale Ruimtelijke Verordening waarin de regels over de ontwikkeling van nieuwe stedelijke ontwikkelingen in eerste instantie waren vastgelegd.

In de wijze waarop het instrumentarium voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen op papier zijn vastgelegd en hoe deze zich in de praktijk heeft ontwikkeld, is een variatie en ontwikkeling waar te nemen.

- In de Omgevingsverordening en de uitwerking daarvan in de omgevingsregeling wordt in beginsel vastgehouden aan het adagium 'lokaal wat kan, regionaal wat moet'. De provincie schrijft slechts voor dat afspraken moeten worden gemaakt, maar het is aan de gemeenten om daar op regionaal niveau invulling aan te geven, zolang de inhoud in overeenstemming is met het provinciale beleid. Dit betreft een invulling op basis van de **rechtmatige overheid** (regels voor het ordenen van het speelveld).
- Een uitzondering daarop vormen de regionale woonakkoorden, waarvan al in de regeling is vastgelegd dat deze ook door de provincie Noord-Holland worden vastgesteld. Daarin maakt de regeling al een beweging naar medesturing op resultaten (**presterende en netwerkende overheid**).
- In de praktijk is te zien dat alle vier de rollen tegelijk worden ingezet. Ook bij de convenanten voor bedrijventerreinen manifesteert de provincie zich inmiddels als één van de convenantpartners, daarmee mede sturend op resultaten. In andere gevallen wordt het initiatief expliciet bij de regio's gelaten, met de provincie in een meer faciliterende en ondersteunende rol (**responsieve overheid**).
- Op basis van de Rijksbrief over ruimtelijke ontwikkeling, aansturend op een toenemende regierol voor provincies, lijkt het Rijk in programma NOVEX op een sterkere sturing op resultaten in te zetten, met meer nadruk voor de **presterende overheid**.

Een variërende rolkeuze is op zichzelf in lijn met de Omgevingsvisie NH2050, waarin wordt gesteld dat de rolverdeling en sturingsprincipes per gebied en opgave kunnen verschillen. Wel is het de vraag in hoeverre het voornemen om 'meer ruimte en vertrouwen te geven' in de praktijk heeft uitgewerkt. De provincie zit in veel gevallen nadrukkelijk aan tafel bij het formuleren van de regionale afspraken, stelt deze in een aantal gevallen ook bestuurlijk vast en vereist bovendien dat de inhoud in lijn is met het provinciale beleid.

In de Omgevingsvisie NH2050 zet de provincie in op de regionale samenwerkingsagenda als 'nieuw beleidsinstrument'. Daarin kunnen afspraken worden gemaakt over de concrete invulling van de ontwikkelprincipes per regio, de rol van provincie, gemeenten en andere partijen hierbij en de instrumenten. Deze samenwerkingsagenda vormt een basis voor invulling van de rol van de provincie als partner van gemeenten en regio's. Hierbinnen kunnen meer specifieke instrumenten worden ingezet, waarbij in de Omgevingsvisie NH2050 expliciet wordt verwezen naar de regionale afspraken over wonen, de monitor bedrijventerreinen, regionale visies detailhandel en regionale visies verblijfsrecreatie.

Het is onduidelijk in hoeverre dit voornemen om te komen tot samenwerkingsagenda's in de praktijk is gebracht en in hoeverre daarbij de koppeling met programmatische afspraken over wonen, werken en voorzieningen is gelegd.

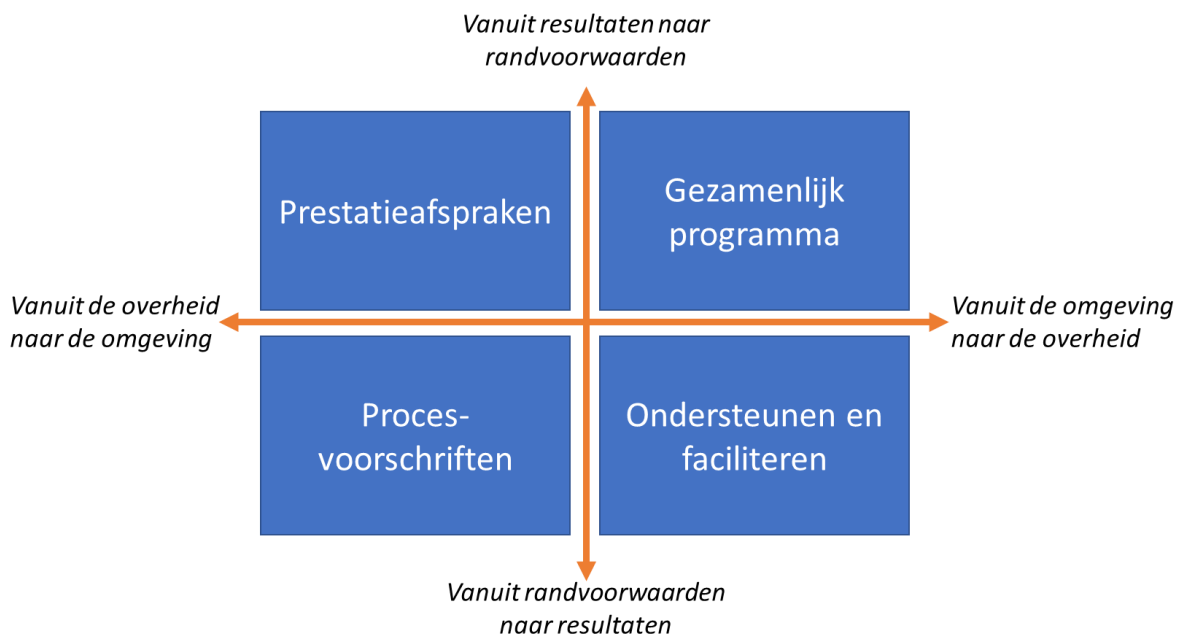
5.2.2 Naar een bewustere differentiatie in provinciale sturing

Het NSOB-model biedt vier perspectieven op overheidssturing die elk van meerwaarde (kunnen) zijn en in voorkomende gevallen ook parallel ingezet kunnen worden. Daarin spelen meerdere afwegingen tegelijk een rol:

- Welke ontwikkelingen achten wij van cruciaal provinciaal belang? – bijvoorbeeld op basis van de wettelijke verantwoordelijkheid, bestuurlijke prioriteiten of grote maatschappelijke druk.
- Onder welke omstandigheden is bovenlokale regie nodig? – bijvoorbeeld vanwege tegengestelde belangen of gebrek aan eigenaarschap voor een overkoepelend belang.
- Welke instrumenten hebben wij beschikbaar? – bijvoorbeeld financiële middelen, bevoegdheden of expertise.
- Hoeveel dynamiek en eigenaarschap is er bij partners? – bijvoorbeeld in gebiedscoöperaties, regionale samenwerkingsverbanden of een economic board.

Vanuit de vier perspectieven geredeneerd leidt dit tot vier basismodellen voor provinciale sturing op regionale afstemming en programmering, zoals weergegeven in onderstaande figuur.

- De **rechtmatige overheid** kan worden ingevuld door (verordening) procesvoorschriften te hanteren voor het komen tot regionale samenwerkingsafspraken. Ook inhoudelijke voorschriften in de verordening zijn een invulling van de rechtmatige overheid. Dit is van oudsher (en nog steeds) een dominante provinciale sturingsvorm, die als stok achter de deur relevant blijft. Wel is het denkbaar om meer ruimte in de verordening in te bouwen, zodat er meer mogelijkheden komen om in regionaal verband, integraal en gebiedsspecifiek, tot optimalisatie en maatwerk te komen.
- De **presterende overheid** kan vorm krijgen aan de hand van prestatieafspraken tussen de provincie (met daarachter het Rijk) en gemeenten. Het programma NOVEX lijkt op deze sturingsvorm voor te sorteren: een opdracht vanuit het Rijk om ruimte te vinden voor een groot aantal ruimtelijke claims. Deze vorm leent zich goed voor ruimtelijke vraagstukken met veel beleidsdynamiek en urgentie, zoals de woningbouwopgave, huisvesting van statushouders, ruimte voor duurzame energieopwekking of stikstofreductie.
- De **netwerkende overheid** gaat uit van een gezamenlijke beleidsinzet. De oorspronkelijke gedachte van regionale samenwerkingsagenda's was in lijn met deze sturingsvorm. Een stap verder gaat om als samenwerkende overheden toe te werken naar een gezamenlijk gebiedsprogramma (onder de Omgevingswet), dat in alle colleges wordt vastgesteld. Deze programma's kunnen gericht zijn op versnelling en de realisatie van concrete projecten, en richting geven aan wie welke instrumenten inzet om resultaten te boeken.
- De **responsieve overheid** laat veel ruimte voor partners om zelf tot afspraken te komen. De provincie kiest er in die gevallen (bewust) voor om niet actief te sturen, en een meer afwachterende, ondersteunende en faciliterende rol te kiezen. Het initiatief ligt in de regio, de provincie kan bijdragen door bijvoorbeeld kennis en/of monitoring te financieren en organiseren of door onafhankelijke procesregie aan te bieden (zonder beleidssturing door de provincie).



Figuur 17. Perspectieven op overheidssturing met sturingsinstrumenten.

In het hoofdstuk Conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 6) wordt voortgebouwd op dit denkkader, vanuit de gedachte dat de provincie meer bewust kan differentiëren in intensiteit van sturing en in rolkeuze.



Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk bevat de conclusies en aanbevelingen en geeft daarmee antwoord op de hoofd- en deelvragen.

6.1 Conclusies

6.1.1 Inleiding

Het evaluatieonderzoek is gericht op de volgende doelen:

- Onderzoeken hoe het systeem van regionale afspraken in de praktijk werkt (inhoudelijk en procesmatig).
- Reflecteren op de rol van de provincie binnen de systematiek van regionale afspraken, gelet op de provinciale sturingsfilosofie, veranderende wetgeving (Omgevingswet) en ontwikkelingen bij gemeenten en Rijk.
- Concrete aanknopingspunten geven om als provincie passende vervolgstappen te zetten.

In deze paragraaf komen we tot conclusies op de onderzoeksvragen die horen bij de eerste twee doelen. In paragraaf 6.2 Aanbevelingen wordt het derde doel behandeld.

6.1.2 Conclusies over het provinciale sturingskader

Onderzoeksvragen:

- Sluit het provinciale sturingskader goed aan op de landelijke kaders en de Omgevingswet?
- Sluit het sturingskader aan op de Omgevingvisie NH2050?
- Is het voldoende duidelijk welke doelen worden nagestreefd en wat de verordening voorschrijft?
- Is duidelijk op welke regioschaal afgestemd moet worden?

Stelsel reikt verder dan Ladder, eenduidigheid is aandachtspunt

Provincie Noord-Holland heeft de verplichting om regionale afspraken te maken in de verordening in eerste instantie opgenomen als extra borging voor een goede toepassing van de Ladder. De Ladder richt zich vooral op het afstemmen van vraag en aanbod, het voorkomen van leegstand en het voorkomen van buitenstedelijke ontwikkelingen als er binnenstedelijk mogelijkheden zijn.

De wijze waarop het instrument is uitgewerkt in de Omgevingsregeling, de toelichting en de toepassing ervan in de praktijk reikt verder dan dit oorspronkelijke doel. Deels sluit dit aan bij de wens om ook kwalitatieve en integrale afspraken te maken; de Ladder is immers sterk sectoraal ingestoken en vanuit het al dan niet mogelijk zijn van een ontwikkeling op een specifieke plek, en gaat niet over de bredere of regionale afweging van de juiste functie op de juiste plek.

De provincie stuurt in veel gevallen mee op de inhoud van de afspraken. De provincie bewaakt dat afspraken passen binnen de provinciale regelgeving en verwacht dat provinciaal beleid wordt overgenomen. Daarin zien we een stapsgewijze uitbreiding van de provinciale sturing:

- De Ladder schrijft zelf geen regionale afspraken voor, alleen een goede onderbouwing van de behoefte binnen het verzorgingsgebied van iedere nieuwe stedelijke ontwikkeling; de provincie neemt deze verplichting wel op in de verordening.
- De Omgevingsverordening biedt nog veel ruimte; in de Omgevingsregeling worden vervolgens allerlei procesmatige en soms inhoudelijke voorschriften opgenomen.
- Volgens de Omgevingsregeling is het aan de regio's zelf om tot afspraken te komen; in de praktijk speelt de provincie vaak een belangrijke inhoudelijke rol en ondertekent de Gedeputeerde Staten het resultaat (dit varieert overigens per thema en regio).

Dit verschil tussen aanleiding (Ladder), uitwerking (Omgevingsverordening en Omgevingsregeling) en uitvoering in de praktijk zorgt voor onduidelijkheid over de rolverdeling tussen provincie en gemeenten en over het doel van het instrument. Waar het doel vaak wel hetzelfde is (goede ruimtelijke ordening) leidt de meervoudige uitleg en toepassing soms tot frustraties tussen partijen in het proces en over de verwachtingen aan het eindresultaat.

Ruimtelijke sturing provincie (BPL, landelijk gebied) leidt soms tot onbegrip

Naast het instrumentarium op het gebied van regionale afspraken heeft de provincie uiteraard een eigen verantwoordelijkheid in ruimtelijke ordening. In dat kader heeft provincie Noord-Holland in de Omgevingsverordening regels opgenomen over ruimtelijke ontwikkeling in het landelijk gebied en – met name – in Bijzonder Provinciaal Landschap. Veel gemeenten ervaren een spanning tussen dit ruimtelijke instrumentarium (wat de mogelijkheden voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen in het landelijke gebied sterk inperkt) en de verplichting om regionaal tot afspraken te komen over nieuwe woon- en werklocaties. Ook binnenstedelijk zien ze weinig mogelijkheden, terwijl de opgave groot is. Zij zien weinig ruimte en meerwaarde voor dit soort afspraken wanneer tegelijkertijd de keuzevrijheid via het (andere) ruimtelijke spoor sterk wordt ingeperkt.



Figuur 18. Bijzonder Provinciaal Landschap bij Bergen.

Verschillen én dwarsverbanden tussen regio's en opgaven vragen om flexibiliteit, maatwerk en integraliteit

Opgaven verschillen per regio en zijn in veel gevallen niet gemakkelijk 'sectoraal' te begrenzen. Dit vraagt om een flexibel systeem, met ruimte om te variëren tussen regio's en thema's. Uit de evaluatie blijkt dat voor deze variatie al veel ruimte is: regionale begrenzings variëren per thema en er wordt pragmatisch voortgebouwd op bestaande overleggrems. Anderzijds is het nodig om over sectorgrenzen heen tot afspraken te kunnen komen, die ook 'wederkerig' kunnen zijn. Zo is er bijvoorbeeld veel inhoudelijke samenhang tussen woningbouw, ontwikkeling van werklocaties en bereikbaarheidsmaatregelen. In sectorale afspraken bestaat de kans dat voor suboptimale oplossingen wordt gekozen. Hierin biedt het instrument van regionale afspraken nog weinig ruimte, aangezien in de Omgevingsregeling per beleidsthema voorwaarden zijn opgenomen. Een belangrijk aandachtspunt is daarbij wel dat integraliteit de afwegingen complexer maakt met meer betrokken partijen en belanghebbenden, terwijl de capaciteit om een goede afweging te maken al onder druk staat.

6.1.3 Conclusies over het regionale proces in de praktijk

Onderzoeksvragen:

- Worden in alle regio's op alle terreinen afspraken gemaakt?
- Volgen de regio's de omgevingsregeling?
- Hoe ziet het proces en procedure van totstandkoming er uit?
- Zijn afspraken gepubliceerd / gecommuniceerd?
- Hoe was de kwaliteit van het proces van afstemming?
- Hoe zijn inwoners, raden en stakeholders betrokken?
- Is het duidelijk wanneer sprake is van goede afstemming?
- Heeft de omgevingsregeling de werkwijze veranderd?
- Is het aannemelijk dat de regio's sterker zijn geworden?
- Zien de regio's het belang in en ervaren zij meerwaarde?

Meerwaarde regionale samenwerking en afspraken wordt breed erkend

Uit de interviews en enquête blijkt dat bij de gemeenten in zijn algemeenheid positief wordt geoordeeld over de meerwaarde van regionale samenwerking. Men ziet dat opgaven en marktgebieden over gemeentegrenzen heen reiken en samenwerking nodig is. Daarvoor kan het ook nodig zijn om tot regionale afspraken te komen, al wordt wisselend geoordeeld over de meerwaarde van de verplichting om regionaal afspraken te maken binnen de huidige werking van het instrument.

Het systeem functioneert en leidt tot resultaten

Alle regio's beschikken over regionale afspraken op de thema's woningbouw, kantoren en bedrijventerreinen en detailhandel. Voor overige stedelijke voorzieningen zijn voor verblijfsrecreatieve functies procesafspraken gemaakt. De voorwaarden in de Omgevingsregeling worden doorgaans gerespecteerd. In het algemeen worden de afspraken vastgesteld door de colleges van B&W en in het geval van de woonakkoorden en de convenanten bedrijventerreinen ook door de Gedeputeerde Staten. Veel van de gemeenten hebben het akkoord ter kennisname of als ingekomen stuk naar hun gemeenteraad gestuurd. Ten aanzien van communicatie zien we dat deze beperkt is. In de meeste regio's zijn de afspraken op de regiowebsites gepubliceerd, op de gemeentewebsites vrijwel niet. Ook lijkt in het proces van totstandkoming niet of nauwelijks betrokkenheid te zijn geweest van inwoners en andere maatschappelijke stakeholders. Daarmee kan worden gesteld dat het instrument op **outputniveau** tot resultaten leidt.

Impuls in samenwerking, onduidelijk of dat ook tot sterkere regio's leidt

De mate waarin de afspraken ook doeltreffend zijn voor de **outcome** (worden de doelen bereikt, leidt het tot betere ruimtelijke ordening en sterkere regio's?) is lastiger vast te stellen. In de interviews zijn diverse voorbeelden genoemd van situaties waarin de regionale afspraken tot bijstelling van de plannen hebben geleid. De enquête geeft op dit punt een wisselend beeld, met verschillen per regio en per thema. De respondenten met een economische achtergrond zijn het meest positief over de werking van het systeem in de praktijk, dat geldt in mindere mate voor de respondenten met een achtergrond in Ruimtelijke Ordening en wonen. Dit valt mogelijk te verklaren door de noodzaak om op economisch gebied samen te werken vanwege leegstand bij detailhandel en de ruimtevraag naar bedrijventerreinen. Uit het onderzoek komt het beeld naar voren dat de verplichting tot regionale afspraken in het algemeen leidt tot een intensivering van het onderling overleg, waardoor ook nuttige kennis (bijvoorbeeld over de markt, initiatieven en beschikbare locaties) vaker gedeeld wordt.

Stapeling van processen zorgt soms voor een gevoel van minder toegevoegde waarde bij de betrokken partijen

De verplichting tot het maken van regionale afspraken moet beoordeeld worden in een context van vele andere regionale processen. Dit geldt zeker op het gebied van wonen en verstedelijking, waar bijvoorbeeld in de MRA onder andere een woondeal, een verstedelijkingsstrategie en een regiodeal lopen. Vervolgens vraagt de provincie aan alle MRA-subregio's ook nog een woonakkoord te ontwikkelen. Dit voelt voor betrokkenen als een ongewenste stapeling, welke veel ambtelijke capaciteit vraagt en geen of beperkte meerwaarde heeft.

6.1.4 Conclusies over de doorwerking

Onderzoeksvragen:

- Worden de afspraken nageleefd?
- In hoeverre is er borging/monitoring/regie?
- Sluiten de afspraken goed aan op de uitvoeringspraktijk?
- Is er bij gemeenten capaciteit voor regionale zaken?

Borging en handhaving van afspraken is een aandachtspunt

Er is veel tijd en energie geïnvesteerd in het komen tot regionale afspraken, maar aan de borging en handhaving wordt minder aandacht geschonken. Regelmatig wordt er na het sluiten van de afspraken niet structureel gemonitord of deze in de praktijk nageleefd (niet door de provincie en ook niet door de regio's zelf). Bovendien blijkt uit de interviews dat het voor bestuurders soms lastig is om elkaar aan te spreken. Dit varieert sterk tussen sectoren en regio's. Zo worden de afspraken binnen Plabeka continu gemonitord en de voortgang erop jaarlijks vastgelegd in de Monitor Plabeka, terwijl in andere regio's geen expliciete afspraken zijn over de wijze waarop uitvoering en naleving van de afspraken wordt gevolgd. Ook zijn de consequenties van het niet naleven van de regionale afspraken veelal niet duidelijk. Daarbij kan de beperkte inzet op communicatie en transparantie naar de omgeving een rol spelen.

Ambtelijke capaciteit is knelpunt, vooral bij kleinere gemeenten

Voor alle overheidsorganisaties is de ambtelijke capaciteit een knelpunt. Dit maakt het zeker voor kleinere gemeenten lastig om goed aangehaakt te blijven op het regionale proces om tot afspraken te komen (en elkaar daar vervolgens aan te houden). Vaak is er op een beleidsterrein maar beperkte formatie, en wordt voorrang gegeven aan lokale prioriteiten. Dit leidt tot een minder stevige positie in het regionale 'onderhandelingspel' en maakt kleinere gemeenten afhankelijk van de inzet van de grotere gemeenten, zowel op capaciteit als op inhoud.

6.1.5 Conclusies over de rol van de provincie

Onderzoeksvragen:

- Is het proces voor de provincie zelf werkbaar?
- Hoe is de provincie betrokken bij de regionale overleggen?
- Wat doet de provincie als de afstemming onvoldoende is en op basis van welke criteria?
- Hoe ervaren regio's de betrokkenheid van de provincie?
- Is de besluitvorming door lokale colleges op de juiste plaats?

De gewenste sturing van de provincie varieert per regio en opgave

De beleidstheorie gaat in beginsel uit van een rol die is gericht op procesafspraken, en geeft in de uitwerking thema's mee waarop inhoudelijke afspraken gemaakt dienen te worden door de regio's. De sectoren wonen, werken, winkelen en overige stedelijke voorzieningen kennen verschillende opgaven en marktwerking die ook nog eens verschillen per regio. De gewenste sturing van de provincie verschilt dan ook per opgave en regio. In de praktijk heeft dit geleid tot verschillende rollen, mogelijk deels ook ingegeven door de verschillende stijlen van de betrokken personen zelf. Enerzijds leidt dit tot het gewenste maatwerk, maar anderzijds ook tot onduidelijkheid ten aanzien van de verwachtingen over de rol van de provincie bij het maken van afspraken.

De oplossing lijkt daarmee te zitten in maatwerk (in proces, rol en inhoud) per regio en opgave, maar wel met een vooraf duidelijk afgesproken rol- en taakverdeling die is gebaseerd op de specifieke behoefte, vanuit zowel de provincie als de regio's. Gemeenten en provincie brengen daarbij ieder hun eigen verantwoordelijkheid, instrumentarium en beleidsambities in. Dit uitgangspunt sluit goed aan op de Omgevingswet (decentraal wat kan, centraal wat moet) en de Novex is een kans om dit op korte termijn in de praktijk te brengen.

Kansen voor versterking effectiviteit rol provincie

In de evaluatie komt een aantal interessante aanknopingspunten naar voren waarmee de effectiviteit van de rol van de provincie mogelijk kan worden versterkt. De opgaven waar de provincie (en ook de gemeenten) aan werken hebben veelal een integraal karakter. Er zit een sterke samenhang tussen de verschillende beleidssectoren, terwijl de afspraken in de huidige opzet sectoraal worden gemaakt. Zo kan er bijvoorbeeld een spanning zijn tussen de lokale woningbouwopgave en recreatieve en landschappelijke waarden. Of is het voor een sterke regio/provincie nodig om zowel te beschikken over aantrekkelijke woonmilieus als over voldoende goede plekken voor bedrijven en is bereikbaarheid een regio-overstijgende opgave. Vertrekkend vanuit het adagium 'decentraal wat kan, centraal wat moet' ligt het voor de hand om als provincie een beperkt aantal duidelijke opgaven te kiezen die de provincie belangrijk vindt en/of die evident een bovenregionale afweging vereisen. De provincie zou er op kunnen aansturen dat die (integrale) opgaven worden betrokken bij de (sectorale) regionale afspraken in combinatie met een duidelijke uitleg waarom dit thema wordt ingebracht in de regionale afspraken. Hiermee kan bijvoorbeeld worden voorkomen dat afspraken over een woningbouwontwikkeling conflicteren met andere ruimtelijke beleidsambities zoals de energietransitie, beschikbaarheid van bedrijventerreinen of versterking van het landelijk gebied.

Uit de interviews blijkt ook een grote behoefte aan inzicht in wat de provincie in het proces kan inbrengen. Dit kan worden benut om het draagvlak voor de provinciale doelen te vergroten. Een voorbeeld is bereikbaarheid van nieuwe woningbouwontwikkelingen en werklocaties en het leveren van ondersteuning in capaciteit, kennis(deling), monitoring, uitvoering en onderzoek.

Aanleiding voor intensiveren van sturing

De filosofie van de Omgevingswet is bottom-up: decentraal wat kan, centraal wat moet. De wet komt voort uit de periode van na de vorige financiële crisis, waarin de ruimtelijke ontwikkeling zich in een hele andere situatie bevond. Met de huidige krapte op de woningmarkt en de ruimtelijke 'puzzel' van allerlei nationale transitieopgaven, is er de aanleiding voor een sterk(er) sturende overheid. Met de komst van de NOVEX wordt er door het Rijk, via de provincies, meer top-down gestuurd op de ruimtelijke opgaven. Uit de interviews blijkt dat het één het ander niet hoeft uit te sluiten. Er is behoefte aan duidelijke ruimtelijke kaders (top-down keuzes maken, maar samen met regio's) waarbinnen regio's de ruimte hebben om hun eigen ruimtelijke opgaven uit te werken. Dit vraagt een heldere koers van de provincie, zodat voor alle betrokkenen duidelijk is welke inzet 'van bovenaf' wordt meegegeven, en welke ruimte er is voor regionale uitwerking en invulling.

Het is bovenal van belang dat de provincie hierin selectief is en ruimte biedt: waar wil je, onderbouwd vanuit provinciaal belang, nu echt het verschil maken? En waarover gaat het gesprek tussen provincie en regio, waar zit de onderhandelingsruimte? Het NSOB-model (zie hoofdstuk 5) biedt een geschikt framework om met elkaar in gesprek te gaan over de verschillende vormen van provinciale sturing. In de aanbevelingen wordt hier op voortgebouwd.

6.2 Aanbevelingen

Uit de conclusies blijkt provinciale sturing op regionale samenwerking en afspraken van meerwaarde is, maar dat het huidige systeem, en de toepassing daarvan, op onderdelen aangepast kan worden. We concluderen bovendien dat de invulling daarvan niet alleen varieert per sector en per regio, maar ook in de wijze waarop de provincie haar rol invult. Dat leidt tot de volgende vier overkoepelende aanbevelingen:

1. Over het algemeen worden nut en noodzaak van het maken van regionale afspraken ingezien en wordt het eindresultaat (de afspraak) door de regio's gedragen. Door het afsprakenkader is de regionale samenwerking ook geïntensiveerd. Verbeterpunten die we constateren zitten vooral in het proces, verwachtingen over de rol van de provincie en de uitvoering. Een grote aanpassing van het regionale afsprakenkader kan ook juist leiden tot verwarring en extra werklast. **Koester daarom ook wat goed verloopt** zonder het hele systeem te veranderen.
2. Benader de regionale afspraken meer vanuit de **integraliteit** en zorg – in samenhang daarmee – voor meer ruimte voor **maatwerk** en flexibiliteit per regio en opgave. Er worden in de huidige situatie afspraken gemaakt op de thema's wonen, bedrijventerreinen en kantoren, detailhandel en overige stedelijke voorzieningen. Deze afspraken hebben echter ook gevolgen voor bijvoorbeeld verkeer, natuur en energie. Bovendien zijn er grote verschillen tussen regio's: in de ene regio is de woningmarkt een belangrijk issue, terwijl het ergens anders belangrijker is om afspraken te maken over economische functies of verblijfsrecreatie. Dit vraagt om een meer gebiedsgerichte benadering, waarin een **regionaal programma** kan worden uitgewerkt. Dit kan in de vorm van een gebiedsgericht programma op grond van de Omgevingswet, die dan zowel door colleges van de betrokken gemeenten als door de Gedeputeerde Staten wordt vastgesteld. Daarin kan ten eerste vanuit integraal perspectief worden beschreven hoe de verschillende ruimteclaims samen kunnen komen in de schaarse ruimte. Het programma kan ten tweede ruimte bieden voor (kwantitatieve, sectorale) programmeringsafspraken die zijn gericht op het bepalen van behoefte, nut en noodzaak van nieuwe ontwikkelingen. Ten derde wordt in het programma beschreven op welke wijze en met welk instrumentarium de gemeenten, de provincie en eventueel andere stakeholders aan het realiseren van de doelstellingen zullen bijdragen.
3. Maak als provincie zelf **duidelijke keuzes** in wat je belangrijk vindt, wat je wil bereiken en hoe je daarop wil sturen. De provincie heeft zelf een belangrijke regierol in de ruimtelijke ontwikkeling en zou de regionale afspraken meer expliciet kunnen gebruiken als één van de instrumenten in haar 'toolbox'. Dat vraagt wel om duidelijkheid bij gemeenten en andere partners: communiceer duidelijk naar de regio's wat de provinciale prioriteiten zijn en welke rol de provincie inneemt. Werk de stappen en inhoudelijke doelen vervolgens samen met de regio's uit (maatwerk) en spreek af wat je kan bijdragen en waar je gericht op gaat sturen of monitoren.
4. Het huidige instrument is gericht op 'het maken van afspraken'. De uitvoering van de afspraken blijft relatief onderbelicht. Investeer als provincie ook in regie op de **uitvoering en in naleving** van de regionale afspraken. Maak daarbij duidelijk hoe die afspraken worden uitgevoerd, wie wat gaat doen, en wat de rol is van de regio en provincie. Wij geven in overweging dat de provincie in samenspraak met de regiokantoren (en afhankelijk van het organisatiekracht van de regionale samenwerkingsverbanden) het initiatief neemt voor een ondersteunende programmastructuur, waarin wordt geïnvesteerd in monitoring en programmamanagement. Daarmee worden naleving en uitvoering beter geborgd.

In de wijze waarop de provincie haar rol invult kunnen de verschillende perspectieven in het NSOB-model als vertrekpunt worden gebruikt. De volgende twee aanbevelingen geven een eerste invulling daarvan, met als uitgangspunt dat alle perspectieven relevant zijn:

1. **Intensivering van de provinciale sturing** is aan de orde bij opgaven waar een duidelijk provinciaal belang in het geding is, bij ruimtelijke vraagstukken met veel beleidsdynamiek en urgentie. Voorbeelden hiervan zijn de woningbouwopgave, klimaatadaptatie, huisvesting van statushouders, ruimte voor duurzame energieopwekking en stikstofreductie. Daarbij zijn de **presterende en netwerkende overheid** dominante perspectieven. De provincie stelt zelf doelen en prioriteiten en gaat daar – in samenwerking met gemeenten en andere stakeholders – op sturen. De opgaven kunnen samenkomen in een **programma** op regionaal niveau, met duidelijke afspraken over ieders bijdrage. De invulling van deze programma's kan sterk variëren per regio, omdat de opgaven en de ambities van partners ook variëren.
2. De rechtmatige en responsieve overheid sturen meer op de randvoorwaardelijke basis onder de provinciale sturing op regionale samenwerking. Het maatwerk impliceert verschillen tussen regio's, maar redenerend vanuit de **rechtmatige overheid** is – naast de omgevingsverordening als richtinggevend beleidskader – een eenduidige en beknopte **beschrijving van het proces** en de **rolverdeling** tussen provincie en gemeenten belangrijk. Daarmee wordt bijgedragen aan een uniforme en voor iedereen herkenbare manier van sturen van de provincie. Het maatwerk kan ook inhouden dat voor (delen van) regio's geen afspraken hoeven worden gemaakt, omdat daarvoor geen toegevoegde waarde is, of de afspraken zonder bemoeienis van de provincie tot stand kunnen komen omdat er geen provinciaal belang in het geding is. In die gevallen hanteert de provincie de **responsieve overheid** als perspectief: **loslaten** en de verantwoordelijkheid in de regio neerleggen. De provincie kan op aanvraag ondersteunen met kennis, onderzoek of middelen.



BIJLAGEN

Bijlage 1. Lijst van geïnterviewde personen

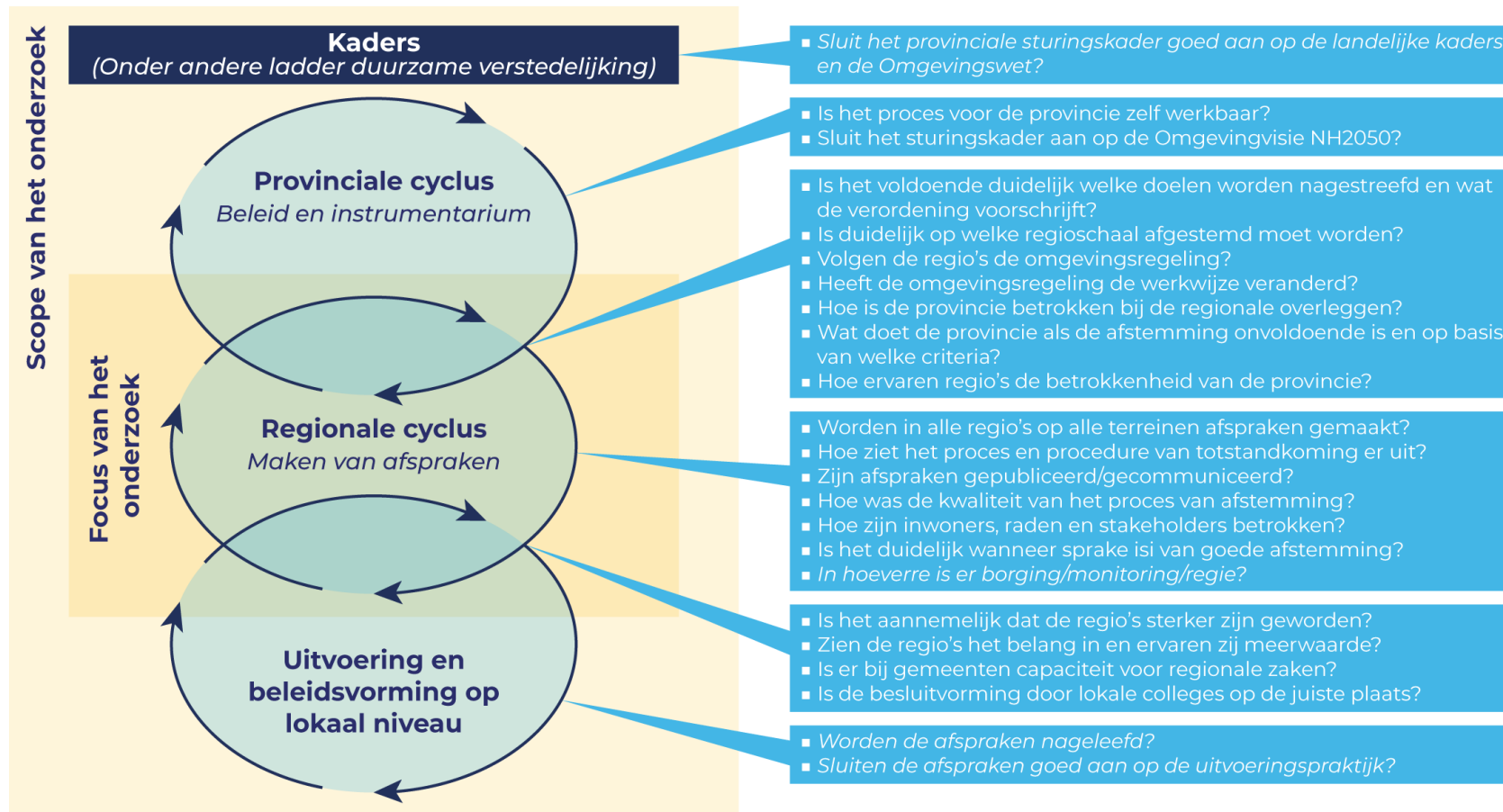
Vanwege de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) zijn alleen de gemeenten, functies en datums weergegeven.

Organisatie	Functie	Datum
Noord-Holland	Beleidsadviseur economie	19-05-2022
Noord-Holland	Programmamanager	19-05-2022
Noord-Holland	Beleidsadviseur wonen	20-05-2022
SED-organisatie	Beleidsadviseur economie	02-06-2022
Opmeer	Beleidsadviseur economie	03-06-2022

Organisatie	Functie	Datum
MRA	Beleidsadviseur verblijfsrecreatie	03-06-2022
Purmerend	Beleidsadviseur economie	08-06-2022
BUCH-organisatie	Beleidsadviseur economie	13-06-2022
Noord-Holland	Beleidsadviseur ruimtelijke ordening	20-06-2022
Edam-Volendam	Beleidsadviseur wonen	21-06-2022
Schagen	Beleidsadviseur wonen	21-06-2022
Regio Alkmaar	Beleidsadviseur wonen	21-06-2022
Alkmaar	Beleidsadviseur economie	21-06-2022
MRA	Beleidsadviseur ruimtelijke ordening	24-06-2022
Regio Amstelland Meerlanden	Beleidsadviseur ruimtelijke ordening	28-06-2022
Amstelveen	Beleidsadviseur economie	28-06-2022
Amstelveen	Beleidsadviseur economie	28-06-2022
Ouder-Amstel	Beleidsadviseur wonen	28-06-2022
Haarlemmermeer	Beleidsadviseur ruimtelijke ordening	28-06-2022
Castricum	Wethouder	07-07-2022
Medemblik	Wethouder	09-07-2022
Regio Gooi en Vechtstreek	Beleidsadviseur economie	12-07-2022
Texel	Beleidsadviseur ruimtelijke ordening	15-07-2022
Regio Zuid- Kennemerland/IJmond	Beleidsadviseur wonen	18-07-2022
Gooise Meren	Wethouder	21-07-2022
Hoorn	Wethouder	21-07-2022

Bijlage 2. Onderzoeksvragen

Vragen in het cursief zijn extra ten opzichte van de uitvraag:



Bijlage 3. Onderzoekskader documentanalyse

Het onderzoekskader voor de documentanalyse is gericht op feitelijke informatie en bestaat uit de volgende onderzoeksvragen. Voor de documentanalyse gebruiken we diverse bronnen waaronder woonakkoorden, convenanten en andere beleidsdocumenten.

Voor de analyse van de documenten over regionale afspraken maken we gebruik van het programma Atlas.ti. Atlas.ti is een programma voor kwalitatieve data-analyse en stelt ons in staat informatie uit meerdere bronnen systematisch te kunnen coderen en analyseren. We werken dus op basis van een coderingsinstrument, om de indeling te kunnen structureren. We werken met een voorlopig coderingsschema dat wordt ontwikkeld op basis van de onderzoeksvragen en de interviewleidraad. Gaandeweg kunnen er codes worden toegevoegd, als bepaalde termen of thema's vaker terugkomen in de documenten die wij niet in onze oorspronkelijke codering hebben meegenomen.

- Hoe ziet de procedure om tot regionale afspraken⁵⁸ te komen eruit?
- Zijn er door de provincies opgestelde prognoses en behoefteramingen?
- Beschikken alle bestuurlijke regio's over bestuurlijk geaccordeerde regionale afspraken voor alle categorieën nieuwe stedelijke ontwikkelingen cf afdeling 2.5 van de Omgevingsregeling NH 2020?
- Zijn er regionale visies? Zo ja, zijn deze gebaseerd op prognoses en behoefteramingen?
- Zijn de regionale afspraken gebaseerd op regionale visies, prognoses en behoefteraming?
- Zijn de regionale afspraken expliciet met instemming van colleges burgemeesters en wethouders gemaakt?
- Welke tijdshorizon geldt voor de regionale afspraken? Gelden ze voor minimaal 5 jaar met de mogelijkheid om tussentijds bij te stellen?
- Op welke wijze is de provincie, bestuurlijk en ambtelijk, betrokken bij overleggen / samenwerkingen die leiden tot regionale afspraken?
- Hebben gemeenten de regionale afspraken kenbaar gemaakt op hun website en actief gecommuniceerd met directe partners, zoals ontwikkelaars?
- Bij bestemmingsplannen waarbij gebruik wordt gemaakt van de regionale afspraken, zal in de toelichting ook inzicht gegeven moeten worden in de inhoud en totstandkoming van deze afspraken. Gebeurt dit?
- Het betrekken van burgers (ondernemers, omwonenden en belangroepen) en de gemeenteraden. Op welke manier doen de regio's dat?
- Wordt het aantonen van nut en noodzaak expliciet gemaakt?
- Wordt onderbouwd in hoeverre de regionale afspraken bijdragen aan "sterke regio"?
- Wordt er inzicht gegeven in binnenstedelijke (on)mogelijkheden voordat uitleglocaties aan de orde komen?

⁵⁸ Waarbij voor het onderdeel wonen steeds het onderscheid wordt gehanteerd tussen regionale afspraken en woonakkoorden (zie paragraaf 2.3).

Bijlage 4. Onderzoekskader enquête en interviews

Het onderzoekskader voor de enquête en interviews is gericht op kwalitatieve en procesmatige informatie en bestaat uit onderstaande vragen. Dit is tevens de gebruikte interviewleidraad en (een selectie van de vragen) in de online vragenlijst.

Over de kaders en het provinciale beleid en instrumentarium

- Sluit het provinciale sturingskader goed aan op de landelijke kaders en de Omgevingswet?
- Is afdoende duidelijk welke doelen nagestreefd worden met de regionale afspraken en wat feitelijk de verordening wel en niet voorschrijft (zowel voor gemeenten als provincie zelf)?
- Is de systematiek van regionale afspraken voor de provinciale organisatie zelf werkbaar?
- Wat doet de provincie als de regionale afstemming onvoldoende is en op basis van welke criteria bepaalt de provincie dat?
- Wat doet de provincie als een gemeente tussentijds uitstapt of als een of meerdere gemeenten niet akkoord gaan?

Over het regionale proces

- Hoe hebben de regio's de inhoudelijke eisen in de Omgevingsregeling ten aanzien van de regionale afspraken gevolgd?
- Is afdoende duidelijk binnen welke regioschaal afgestemd dient te worden?
- Hoe ziet het proces om te komen tot regionale afspraken⁵⁹ er per regio uit?
- Hoe was de kwaliteit van het proces van de regionale afstemming? Met als bijzonder aandachtspunt: het afstemmen met en uitdragen naar burgers, bedrijven en gemeenteraden (plus regionaad) van de regionale afspraken.
- Op welke wijze is de provincie, bestuurlijk en ambtelijk, betrokken bij overleggen/samenwerkingen die leiden tot regionale afspraken?
- In hoeverre is er borging/monitoring/regie georganiseerd, op regionale schaal en bij de provincie?
- Wat heeft de regio minimaal nodig om goed regionaal te kunnen afstemmen (bijvoorbeeld monitoring, onderzoek, proces) en waar zou daarvoor het voortouw moeten liggen?
- Is in het huidige proces ingebouwd dat de regio periodiek kijkt of de plannen in de regio moeten worden getemporeerd/versneld of kwantitatief/kwalitatief aangepast ten behoeve van het creëren van een sterke regio?
- Is er in de regio, bij de gemeenten, capaciteit beschikbaar voor regionale afstemming rond wonen, werken en winkels (en andere stedelijke ontwikkelingen)?
- Is het aannemelijk dat de regio's sterker zijn geworden door de regionale afspraken, dat wil zeggen dat de juiste nieuwe stedelijke ontwikkelingen hebben plaatsgevonden, ten behoeve van de gehele regio?

⁵⁹ Waarbij voor het onderdeel wonen steeds het onderscheid wordt gehanteerd tussen regionale afspraken en woonakkoorden (zie paragraaf 2.3).

- In hoeverre wordt gebruik gemaakt van bestaande regionale overleg verbanden?
- In hoeverre sluiten de regionale afspraken aan op het markt/verzorgingsgebieden van de desbetreffende functies?

Over de doorwerking

- Zien de gemeenten het belang van regionale afspraken in? Ervaren zij de meerwaarde? Onderschrijven gemeenten dat de provincie de regionale afspraken in haar verordening heeft opgenomen?
- Sluiten de afspraken goed aan op de uitvoeringspraktijk?
- Worden de afspraken nageleefd?
- Spreken gemeenten elkaar ambtelijk, dan wel bestuurlijk aan op de naleving van gemaakte afspraken?
- Heeft de Omgevingsregeling de werkwijze van gemeenten veranderd; zouden er andere keuzes gemaakt zijn zonder afspraken?

Over de rol van de provincie

- Hoe ervaren de regio's de betrokkenheid van de provincie? Wat gaat bijvoorbeeld goed en wat kan anders/beter?
- Is de besluitvorming over regionale afspraken door de provincie op de juiste plek belegd? Hierbij wordt gevraagd om minimaal de volgende opties te beschouwen:
 - Huidig systeem: gemeenten besluiten over regionale afspraken.
 - Alternatief: gemeenten stellen regionale afspraken op, provincie faciliteert en besluit.
 - Alternatief: provincie faciliteert nadere concretisering van de Omgevingsvisie NH2050 van regionale ontwikkelingsbeelden. In de regionale afstemming vormen die regionale ontwikkelingsbeelden uitgangspunt en gemeenten besluiten.
- Wat is de legitimatie/werkingskracht van de regionale afspraken vanuit het adagium 'lokaal wat kan en regionaal wat moet', ook in het licht van de Omgevingsvisie NH2050 en de Omgevingswet (en de andere positie die de Ladder daarin krijgt)?⁶⁰
- Hoe doen andere provincies dit? Welke regelingen hebben zij ten aanzien van regionale afspraken?

⁶⁰ Zie paragraaf 2.5.



WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al meer dan tachtig jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG UTRECHT

Postbus 8039, 3503 RA UTRECHT

030 2 916 916

www.berenschot.nl