

# Bestuurlijke reactie onderzoek regionale afspraken nieuwe stedelijke ontwikkelingen en voorstel voor vervolg (1803606/1943719)

---

## Inleiding

In opdracht van de provincie hebben de bureaus Berenschot en Bureau Stedelijke Planning de werking van het systeem van regionale afspraken nieuwe stedelijke ontwikkelingen geëvalueerd. Het onderzoek is begeleid door een interne begeleidingsgroep met verschillende beleidsmedewerkers. Het bijgevoegde rapport *Evaluatie regionale afspraken nieuwe stedelijke ontwikkelingen* is daarvan het resultaat. Deze notitie bevat een bestuurlijke reactie op de aanbevelingen en een voorstel voor het vervolg.

## Korte achtergrond

Sinds 2012 schrijft de rijks Ladder voor Duurzame Verstedelijking voor dat voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen eerst de behoefte moet worden aangetoond en vervolgens dat deze ontwikkeling zoveel mogelijk binnen bestaand bebouwd gebied wordt gerealiseerd<sup>1</sup>. De provincie heeft hier in 2017 in de PRV aan toegevoegd dat ruimtelijke plannen die voorzien in een nieuwe stedelijke ontwikkeling alleen mogelijk zijn als daarover regionale afspraken zijn gemaakt. Concreet gaat het over afspraken op het terrein van woningbouw, detailhandel, bedrijventerreinen en kantoorlocaties en overige stedelijke voorzieningen (zoals een ziekenhuis, bioscoop of verblijfsrecreatie). Dit systeem is in de Omgevingsverordening NH2020 (artikel 6.3) opgenomen. In de bijbehorende de Omgevingsregeling (afdeling 2.5) zijn nadere inhoudelijke en procesmatige voorwaarden aan die afspraken gesteld. Deze verschillen per beleidsveld. Zo moeten regio's zich bijvoorbeeld voor woningbouw baseren op de provinciale bevolkingsprognoses en voor kantoren en bedrijven op de provinciale behoefte-ramingen. Het doel hiervan 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.

## Aanleiding voor de evaluatie

Het systeem bestaat inmiddels vijf jaar en er zijn verschillende redenen om te onderzoeken of dit werkt zoals het bedoeld is. Beschikken alle regio's over regionale afspraken en zijn deze opgesteld conform de Omgevingsregeling? Sluit het systeem nog aan bij veranderende wetgeving, zoals de Omgevingswet, en landelijke ontwikkelingen, zoals het programma NOVEX? En klopt de rol van provincie nog, vanuit het adagium "lokaal wat kan, regionaal wat moet"? Tenslotte is ook het toegenomen capaciteitsprobleem bij een gemeenten een belangrijk aandachtspunt. De evaluatie moet aanknopingspunten geven voor concrete vervolgstappen waaronder een eventuele wijziging van de Omgevingsverordening en Omgevingsregeling.

De nadruk van het onderzoek lag, conform de opdracht, op een instrumentevaluatie. Er is gekeken naar de werking van het systeem om regionale afspraken te maken. Uitspraken over de kwaliteit van afspraken over een specifiek thema in een bepaalde regio kunnen niet gedaan worden. De werking op outcome-niveau (zijn de regio's aantoonbaar sterker geworden?) is niet vast te stellen omdat er geen indicatoren of nulmeting zijn vastgesteld.

---

<sup>1</sup> Stedelijke ontwikkelingen: woningbouw (> 11 woningen), kantoren en bedrijven, detailhandel en overige stedelijke voorzieningen (> 500 m<sup>2</sup>; bijv crematoria, bioscopen, ziekenhuizen, hotels)

## Aanbevelingen voor het vervolg

Het onderzoek heeft geleid tot een aantal conclusies (die in hoofdstuk 6 helder worden onderbouwd en toegelicht), waarvan de begeleidingscommissie de meeste zonder meer (h)erkent. De conclusies zijn uitgesplit naar het provinciale sturingskader, het regionale proces in de praktijk, de doorwerking van het instrument en de rol van de provincie. De algemene conclusie van de onderzoekers is dat de provinciale sturing op het maken van regionale afspraken van meerwaarde is. Zeker voor regionale afstemming bij kantoren, bedrijven en detailhandel (waar de systematiek van regionale afspraken al langer bestond) en de actieve rol van de provincie daarbij bestaat brede steun. Het systeem zoals we dat als provincie nu hebben vormgegeven en de manier waarop we het toepassen kan op onderdelen aangepast worden. De wijze waarop de regionale afspraken zijn ingevuld varieert per regio en per beleidsthema. Dat geldt ook voor de wijze waarop de provincie haar rol invult.

De conclusies zijn uitgewerkt in vier overkoepelde en twee rol-specifieke aanbevelingen. Per aanbevelingen staat een korte reactie.

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

Verbeterpunten 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.

**Reactie:** Deze aanbeveling volgt uit de conclusie dat *‘de meerwaarde regionale samenwerking en afspraken breed wordt erkend’* en is enigszins verrassend, omdat er ambtelijk signalen doorkomen dat gemeenten elkaar niet lastig willen vallen (“als jij niet moeilijk doet over mijn woningbouwplan, zeur ik niet over dat van jou”), waardoor de beoogde afweging ontbreekt of die ontwikkelingen in de juiste behoefte voorzien en op de juiste locatie worden gepland. De onderzoekers geven wel aan dat dit met name bij bestuurders regelmatig voor komt. 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.

Het rapport geeft wel een aantal globale aanknopingspunten voor aanpassingen, maar het vergt nog een verdiepingsslag om genoemde punten te verbeteren, in overleg met de gemeenten.

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

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.

**Reactie:** Dit is een interessante optie, ook omdat nu nog onvoldoende duidelijk is of het systeem van regionale afspraken überhaupt nog juridisch houdbaar is onder de Omgevingswet. De onderzoeksbureaus stellen dat provincies op grond van artikel 2.22 van de Omgevingswet instructieregels kunnen geven over de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten. Die instructieregels kunnen 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.

Een andere optie is om nog meer in te gaan zetten op het beleidsinstrument regionale samenwerkingsagenda, zoals genoemd in de Omgevingsvisie NH2050. 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. Het opstellen van meer

integrale programma's of samenwerkingsagenda's zal wel een zwaarder beroep doen op gemeenten (en provincie), waar de ambtelijke capaciteit nu al een kwetsbaar punt is.

### **3. Maak als provincie zelf duidelijk 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.

**Reactie:** hiervoor liggen duidelijke kansen vanuit de nieuwe visie van het rijk op de regie in de ruimtelijke ordening (programma NOVEX), met een toenemende regierol voor provincies en een sterkere sturing op resultaten. De ruimtelijke puzzel die Noord-Holland moet gaan leggen geeft ook mogelijkheden tot meer integraliteit (vorige aanbeveling).

### **4. Investeer als provincie in regio 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. Dit volgt uit de conclusie dat er veel tijd en energie wordt geïnvesteerd om te komen tot regionale afspraken, maar dat aan de borging en handhaving minder aandacht wordt geschonken. Regelmatig wordt er na het sluiten van de afspraken niet structureel gemonitord of deze in de praktijk nageleefd worden, met uitzondering van de Monitor Plabeka. Ook zijn de consequenties van het niet naleven van de regionale afspraken veelal niet duidelijk.

De bureaus geven in overweging dat de provincie in samenspraak met de regiokantoren (en afhankelijk van de 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.

**Reactie:** ofschoon alleen regio Gooi en Vechtstreek een regiokantoor heeft, sluit ook deze aanbeveling goed aan op de optie dat de provincie meestuurt in de vorm van gezamenlijke programma's. Het klopt dat de provincie niet structureel toeziet op naleving van de afspraken, maar de provincie heeft ook niet meer de bevoegdheid om bestemmingsplannen af te keuren als blijkt dat deze niet in overeenstemming is met de gemaakte regionale afspraken. Ze adviseert alleen bij de totstandkoming van bestemmingsplannen waarin provinciale belangen gemoeid zijn en kan via zienswijzen of een reactieve aanwijzing reageren op plannen die strijdig zijn met provinciaal beleid of regelgeving. Er is geen procedure waarbij standaard alle definitieve bestemmingsplannen worden gecheckt. De Omgevingsverordening en -regeling geven de kaders waaraan gemeenten zich dienen te houden.

### **5. Intensivering van provinciale sturing**

Dit is vooral aan de orde bij opgaven waar een duidelijk provinciaal belang in het geding is. Bijvoorbeeld klimaatadaptatie en de woningbouwopgave.

**Reactie:** dit is een overkoepelende aanbeveling over de rol van de provincie die we als randvoorwaarde mee wordt genomen bij de uitwerking van het vervolg (zie hieronder).

## 6. Sturen op randvoorwaarden

Om dit te kunnen doen moet gezorgd worden voor een eenduidige en beknopte procesbeschrijving van het proces en de rolverdeling tussen provincie en gemeenten. De provincie kan ondersteunen met kennis, onderzoek of middelen.

**Reactie:** idem als de vorige aanbeveling.

### Voorstel vervolg

De aanbevelingen zijn nog niet voldoende uitgewerkt om een conclusie te verbinden aan hoe we als provincie verder zouden moeten gaan met de systematiek van regionale afspraken. Grofweg kunnen we drie scenario's voor een vervolg onderscheiden. Deze scenario's hebben allerlei consequenties (bijvoorbeeld aanpassen Omgevingsverordening, Omgevingsregeling, opstellen programma's) en behoeven verdere uitwerking. Daarbij zullen opnieuw de gemeenten betrokken moeten worden. Ook moet nader onderzocht worden of regionale afspraken onder de Omgevingswet juridisch houdbaar zijn.

1. **Vervangen** van het huidige systeem door een alternatief waarbij de provincie nog steeds een duidelijk rol kan spelen. In de plaats van de regionale afspraken kan de provincie bijvoorbeeld met regio's gebiedsgerichte programma's of regionale samenwerkingsagenda's opstellen en uitvoeren.
2. **Doorgaan** op de huidige wijze: het systeem werkt. Weliswaar niet optimaal, maar het voldoet op hoofdlijnen en de bureaus geven ook aan dat een grote aanpassing van het regionale afsprakenkader ook juist kan leiden tot verwarring en extra werklast.
3. **Aanpassen** van het systeem, met name op de gesignaleerde verbeterpunten (proces, verwachtingen over de rol van de provincie en de uitvoering). Een alternatief is dat de regio's sectorale afspraken per thema blijven maken en dat de provincie vervolgens, in programma's en/of als onderdeel van de ruimtelijke puzzel, zorgt voor het integreren van de gemaakte afspraken. Dit scenario heeft de voorkeur van GS.

Het voorstel is om deze scenario's verder uit te werken, met de input van gemeenten, en voor de zomer van 2023 met adviezen aan het nieuwe college van GS en PS te komen. NB: eventuele voorstellen om de Omgevingsverordening of -regeling te wijzigen dienen uiterlijk 31 maart 2023 gereed te zijn om per 1 januari 2024 in te gaan. De uitwerking, in overleg met gemeenten, zal hoe dan ook na april 2023 gereed komen, dus is een wijziging van de Omgevingsverordening of -regeling per 1 januari 2024 niet haalbaar.