

Evaluatie Uitvoeringscontract RSP Eindrapport

Vastgesteld door het DB op 1 december 2008

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	3
2	Wonen.....	5
3	Werken.....	12
4	Groen.....	15
5	Verkeer en Infra.....	19
6	Financiën en programmamanagement.....	22
7	Conclusies.....	28
8	Aanbevelingen.....	29



1 Inleiding

Achtergrond

Het RSP en het daarbij horende uitvoeringscontract kent een looptijd van 2005 tot 2015. Aangezien de omgeving voortdurend verandert is het belangrijk om te bewaken dat het RSP en de uitvoeringsafspraken actueel blijven. Daartoe is in het Uitvoeringscontract RSP vastgelegd dat op twee momenten, medio 2008 en vervolgens 1 januari 2012, een evaluatie wordt uitgevoerd.

Een belangrijke basis onder de evaluatie is reeds beschikbaar in de vorm van de voortgangsrapportage RSP, waarin de voortgang van de uitvoering van de RSP-afspraken is weergegeven. Deze voortgangsrapportage is op 15 mei 2008 besproken in het portefeuillehoudersoverleg RO. In gesprekken met vertegenwoordigers van alle BRU-gemeenten (RCT-leden) is nader verkend hoe de evaluatie in te steken. Het resultaat van deze gesprekken is verwoord in een Plan van Aanpak, dat ingaat op doelstelling, scope, aanpak en organisatie.

Doel

De evaluatie van het Uitvoeringscontract RSP is er op gericht om te toetsen of de afspraken in het uitvoeringscontract worden gerealiseerd en of er aanleiding bestaat om de werkwijze, kaders en/of afspraken aan te passen voor de periode 2010 - 2015.

Scope

In het Uitvoeringscontract RSP is vastgelegd dat in de evaluatie de volgende vragen aan de orde moeten komen:

- Worden de financiële middelen effectief en efficiënt ingezet?
- Kunnen gemeenten voldoen aan de uitvoeringsafspraken en zo nee waarom niet?
- Zijn of komen er nieuwe middelen beschikbaar die ingezet kunnen worden om de doelstellingen te realiseren?
- Hebben er (economische) ontwikkelingen plaatsgevonden die er toe nopen de afspraken over (de verdeling) het programma aan te passen?
- Welke maatregelen moeten worden genomen indien het overeengekomen programma niet gehaald lijkt te worden?

Naast bovenstaande vragen komen aanvullende onderwerpen aan de orde. Daarbij geldt als afbakening dat de evaluatie uitsluitend betrekking heeft op onderwerpen die direct met de inhoud en organisatie van het uitvoeringscontract Regionaal Structuurplan samenhangen. De evaluatie richt zich op de vraag of met het Uitvoeringscontract op juiste wijze uitvoering wordt gegeven aan het RSP. Daarbij wordt gekeken naar de voortgang: in welke mate wordt gerealiseerd wat was afgesproken, welke knelpunten kunnen worden gesignaleerd? Daarnaast komt aan de orde of er ontwikkelingen zijn die tot bijstelling van de afspraken of van de werkwijzen kunnen nopen. In de evaluatie zal in ieder geval worden onderzocht of de nieuwe wetgeving leidt tot herziening van de afspraken en werkwijze in het kader van het (Uitvoeringscontract) RSP.

Aanpak

De evaluatie kent vijf deelstudies: vier thematische studies (wonen, werken, groen en infra) en één die zich richt op de strategische kaders en financiën. Elk van de deelstudies heeft geleid tot een hoofdstuk in het evaluatierapport met korte analyse, bevindingen en conclusies.

Op 9 oktober 2008 vond een extra RCT-bijeenkomst plaats waar de voorlopige resultaten van deelstudies zijn besproken, uitgediept en conclusies zijn geformuleerd. Vervolgens zijn de resultaten van de deelstudies en de bijeenkomst van 9 oktober gebundeld in het concept-evaluatierapport, dat wordt besproken in RCT en PHO RO.



2 Wonen

Doelstellingen

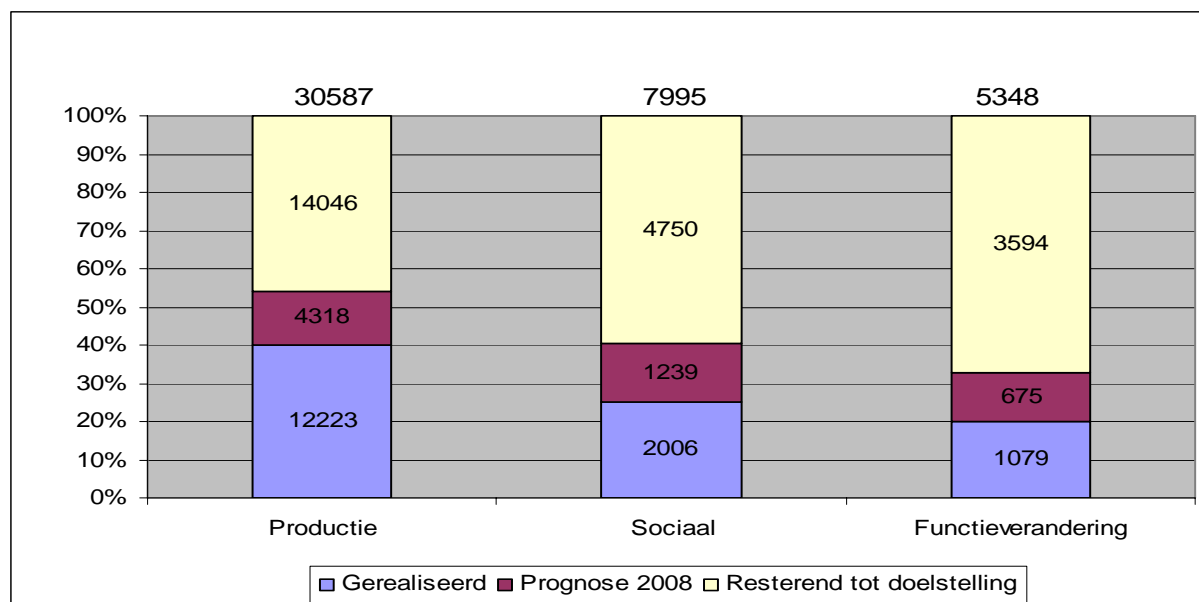
- het realiseren van 52.500 woningen in de periode 2005-2015, als volgt verdeeld:
 - o 2005-2010: 30.600 woningen;
 - o 2010-2015: 21.900 woningen;
- het realiseren van een substantieel deel van deze 52.500 woningen in de sociale sector, zodanig dat in 2015 30% van de totale woningvoorraad uit sociale woningen bestaat, evenwichtig gespreid over de gehele regio;
- het ontwikkelen van binnenstedelijke woningbouwlocaties met voorheen een andere functie, zoals bedrijven- en industrieterreinen;
- het herstructureren van woonlocaties ten einde de leefbaarheid van de locatie te verbeteren.

Stand van zaken

De woningbouwproductie loopt fors achter bij de in het uitvoeringscontract overeengekomen programma. Tot 1 januari 2008 zijn 12.223 woningen gerealiseerd. Op 1 januari 2009 zal de totaalproductie ca. 16.500 zijn. De prognose is dat op 1 januari 2010 circa 21.400 woningen zijn gerealiseerd.

Uit de figuur blijkt dat de woningbouwproductie fors achterblijft bij het in het uitvoeringscontract overeengekomen programma. De productie zal op 1 januari 2010 ongeveer 30 % lager zijn dan de doelstelling van 30.600 woningen. Overigens is een productie van ruim 21.000 woningen fors hoger dan de woningbouwproductie in de periode 2000 – 2005. Er worden significant meer woningen opgeleverd, alleen onvoldoende om te voorzien in de groeiende woningbehoefte.

Percentage bereikt RSP doelstelling tot 2010 (stand per 31-12-2007)





In de periode tot 2015 worden, op basis van de hardheidsanalyse van de woningbouwplannen, uitgevoerd door Triode, in totaal ca. 42.400 woningen opgeleverd. Dat zijn ongeveer 10.000 woningen minder dan de RSP-doelstelling van 52.500.

De doelstelling op het gebied van sociale woningbouw is per gemeente vertaald in een opgave van 25 % (voor gemeenten met een ruime sociale voorraad) danwel 30 % (gemeenten met een krappere sociale voorraad) van de totaalproductie. In totaal zouden in de periode tot 2010 8.000 van de voorgenomen 30.600 woningen als sociale huurwoningen moeten worden gerealiseerd. Tot 1 januari 2008 zijn er circa 2.000 gerealiseerd, wat neerkomt op ruim 16% van de productie. De sociale woningbouw blijft dus ver achter bij de ambities.

Er is door het BRU een bewerking van de hardheidsanalyse van Triode voor sociale huur gemaakt. Op basis van deze exercitie is de prognose dat in de periode 2005 – 2015 ongeveer 9.250 sociale huurwoningen worden gerealiseerd. Deze prognose leidt tot een percentage sociale huur van 21,8% van de totale productie. De komende jaren worden meer sociale huurwoningen gerealiseerd dan in de afgelopen jaren, maar onvoldoende om de doelstellingen te realiseren.

Analyse

Oorzaken stagnatie

De stagnatie in de (sociale) woningbouwproductie kent meerdere oorzaken. De belangrijkste worden hieronder kort toegelicht.

- **Planningsoptimisme.** Bij het opstellen van het Uitvoeringscontract RSP hebben gemeenten een woningbouwprogramma van in totaal 30.600 woningen opgegeven. Dat betekent een gemiddelde regionale jaarproductie van 6.100 woningen, terwijl het gemiddelde al jaren rond de 4.000 schommelt. Een dergelijke productiesprong is niet haalbaar als niet in alle geledingen de gemeentelijke capaciteit drastisch toeneemt. Dat is niet realistisch gebleken. Daarbij dreigt bovendien het gevaar dat de lat zo hoog ligt dat de motivatie afneemt: het doel wordt toch niet gerealiseerd.
- **Urgentie.** Lokale afwegingen staan vaak op gespannen voet met de regionale ambitie om het woningtekort terug te dringen. Zolang de problematiek lokaal niet direct wordt gevoeld zal het tempo van woningbouw geen prioriteit krijgen in gemeentelijke besluitvormings- en uitvoeringsprocessen.

- Binnenstedelijke opgaven. De Utrechtse regio kent landelijk gezien de grootste woningbouwopgave binnen het bebouwd gebied. Bij dergelijke locaties speelt een aantal specifieke factoren:
 - o Bezwaren belanghebbenden; dit blijft een van de grote onzekere factoren bij de woningbouwplanning.
 - o Herhuisvesting bij herstructurering; gemeenten met grote herstructureringsplannen hebben veel met deze problematiek te maken.
 - o Uitplaatsing bedrijven; florerende bedrijven op geplande woningbouwlocaties zullen niet uit zichzelf weggaan. Daarvoor zijn lobbywerk, alternatieve locaties en geld nodig.
 - o Leegstand oude gebouwen en kantoren; vanuit kosten oogpunt is woningbouw vaak een moeizaam proces.
 - o Afzet en spreiding appartementen; gemeenten lopen soms tegen de grenzen van de markt vraag aan van wat nog in appartementen gebouwd kan worden.
- Capaciteit en kennis. Veel gemeenten lopen op tegen de grenzen van hun capaciteit en hun deskundigheid wat voor vertragingen kan zorgen.
- Luchtkwaliteit; nog steeds valt lastig in te schatten of de Raad van State nieuwe bezwaren al dan niet ontvankelijk zal verklaren, dit maakt woningbouwplanning moeilijker.
- Stijging van de bouwkosten; dit maakt het moeilijker om projectexploitaties sluitend te krijgen en zorgt soms voor uitstel van bouwactiviteiten.
- Grondeigendom. Gebrek aan gemeentelijke bouwgrond is een van de knelpunten bij actievare gemeentelijke sturing en zorgt voor afhankelijkheid van ontwikkelaars. Zij zijn niet altijd gebaat bij tempo. Bovendien komen de sociale woningbouw al snel in de verdrukking: om financiële redenen kiezen ontwikkelaars meestal liever voor bouwen in de vrije sector.
- Bestuurlijke knelpunten met provincie; sommige nieuwe bouwlocaties passen niet binnen de rode contouren in het streekplan of liggen in nationale landschappen.

Voor de vertraging in de sociale huursector geldt naast bovenstaande factoren nog een aantal aanvullende knelpunten:

- De implementatie van de afspraken in het Uitvoeringscontract RSP heeft tijd nodig. De afspraken moeten in woonvisies, convenanten en onderhandelingen met ontwikkelaars en corporaties vastgelegd worden voordat daadwerkelijk resultaten zichtbaar worden. Bovendien is in veel gevallen sprake van reeds bestaande afspraken/bouwplannen uit het verleden waardoor realisatie van het gewenste percentage sociale huur lastig wordt.
- Projecten met sociale woningbouw zijn vaak niet financieel rendabel. De hoogte van de (sociale) grondprijs speelt hierbij een belangrijke rol. Gemeenten en corporaties met krappe financiële positie zijn niet altijd in staat om het gat te overbruggen. Ook aanvullende middelen, zoals de BLS-subsidies van het BRU zijn onvoldoende om het gat te dekken.

Werkt de BLS-verdelingsystematiek?

In het RSP-uitvoeringscontract is een subsidieregeling uitgewerkt, gekoppeld aan het BLS-budget van maximaal €63,3 miljoen. Bij de subsidieregeling zoals vastgelegd in de subsidieverordening woningbouw kan een aantal kanttekeningen worden geplaatst. Daartegenover staan enkele positieve aspecten.

Kanttekeningen	Pluspunten
De subsidiesystematiek is betrekkelijk ingewikkeld en ondoorzichtig waardoor op voorhand onduidelijk is op welk bedrag kan worden gerekend.	De verdeling van middelen is gekoppeld aan de RSP doelstellingen: woningbouwproductie, spreiding van sociale woningbouw, functieverandering en ontwikkeling van groenprojecten.
De meeste gemeenten hebben de BLS-inkomsten niet in hun begroting ingeboekt, en beschouwen de ontvangen subsidies als "meevaller".	Subsidiëring is direct gekoppeld aan geleverde prestaties.
Door de veelheid aan subsidiecategorieën resteren kleine bedragen per woning, waarmee de directe impact op de productie beperkt is.	Er is sprake van bestuurlijke impact door de hoogte van de cumulatieve subsidiebedragen per gemeente.

Samenvattend kan worden gesteld dat de directe impact van de subsidies op de woningbouwproductie beperkt is: de bedragen zijn in het algemeen te laag om onrendabele projecten rendabel te maken. De "indirecte" (bestuurlijke) impact is wel groot vanwege de hoogte van de cumulatieve subsidiebedragen waar gemeenten voor in aanmerking komen.

Bij de gemeenten waar het BLS-geld niet in de begroting c.q. grondexploitaties is opgenomen gaan het in principe naar de algemene middelen. In diverse gemeenten gaat het geld naar een fonds, waaruit bijvoorbeeld onrendabele (sociale) woningbouwprojecten kunnen worden gefinancierd. Bij eventuele nieuwe middelen in de periode 2010-2015 verdient het aanbeveling om een dergelijke constructie als randvoorwaarde voor alle gemeenten te stellen. Dat heeft meerdere voordelen:

- De middelen komen direct ten goede aan het doel waarvoor ze bedoeld zijn (stimuleren woningbouwprojecten).
- Gemeenten hebben vrijheid om de middelen naar eigen oordeel in lastige en kostbare projecten in te zetten.
- Omdat gemeenten het fonds alleen voor specifieke projecten aanwenden, kan het echt helpen onrendabele projecten rendabel te maken.

Actieprogramma woningbouw

Om de stagnatie in de woningbouwproductie tegen te gaan heeft het dagelijks bestuur van het BRU op 15 oktober 2007 het Actieprogramma Woningbouw vastgesteld. Op basis van het actieprogramma is bij diverse gemeenten ondersteuning geboden om woningbouwprojecten te versnellen. De aanpak kenmerkt zich door doelgerichtheid: de focus ligt niet op monitoring, inventarisatie en het verhogen van druk maar op het concreet oplossen van knelpunten bij gemeentelijke woningbouwprojecten. Het actieprogramma was gericht op versnelling van de productie vóór 2010, omdat daar het BLS-budget van € 63,3 miljoen van afhangt.

Voorbeelden van ondersteuning d.m.v. Actieprogramma Woningbouw:

- Doorlichten en adviseren planningsmethodiek gemeenten incl. planningssoftware
- Inzet van een planningsmedewerker
- Inzet externe projectleiding / -ondersteuning
- Inzet planeconoom
- Inzet expertise ruimtelijk bestuursrecht
- Inzet procesondersteuning bodemverontreiniging

Veel van de ondersteunde projecten worden uiteindelijk niet vóór 2010 opgeleverd. Het Actieprogramma Woningbouw heeft niettemin een positieve bijdrage geleverd aan (de versnelling van) de woningbouwproductie in de regio. De resultaten worden echter vooral in

2010 geboekt. Er is ook aandacht gegeven aan het belang van goed plannen. Het BRU heeft gemeenten een cursus planningsystematiek aangeboden. Het Actieprogramma Woningbouw heeft er mede toe bijgedragen dat woningbouw meer op de (politieke) agenda is gekomen.

Het Actieprogramma Woningbouw had te kampen met een zeer korte termijn waarin tot resultaten kon worden gekomen. Het verdient aanbeveling om een nieuw actieprogramma op te stellen voor de periode 2010 – 2015. Overwegingen die daarbij een rol kunnen spelen zijn:

- Selectiviteit: niet inzetten op talloze kleine locaties maar primair op grotere locaties, bijvoorbeeld groter dan 200 woningen
- Opzetten van een “pool van deskundigen”. Door als BRU-gemeenten gezamenlijk externe capaciteit in te huren kunnen lagere tarieven worden bedongen en kan bovendien regionale kennis meervoudig worden ingezet. Een mogelijkheid daarbij is om capaciteit en kennis uit BRU-gemeenten zelf in te zetten: de grote bouwopgaven van Leidsche Rijn en Houten-Zuid lopen de komende jaren af. De opgedane kennis en beschikbare capaciteit zou in BRU-verband ingezet kunnen worden bij andere locatieontwikkelingen in de regio.
- Aansluiten bij opgaven die lokaal spelen, zoals de realisatie van starters- en jongerenwoningen. Lokale bestuurlijke urgentie zorgt voor meer daadkracht.

Sociale woningbouw

In het Portefeuillehoudersoverleg RO is een aantal keer indringend gesproken over de stagnatie van sociale woningbouw. Na een ambtelijke én bestuurlijke inventarisatie naar oorzaken van de vertraging en de maatregelen die gemeenten hebben genomen is geconstateerd dat dit knelpunt met voorrang opgepakt moet worden. Daarvoor is een aantal strategieën denkbaar:

- Het BRU kan verkennen of eventuele nieuwe middelen in de periode 2010-2015 effectiever ingezet kunnen worden, zodanig dat ze daadwerkelijk een rol kunnen spelen in de exploitatie van sociale woningbouwprojecten. Daarvoor lijkt het nodig dat aan twee voorwaarden wordt voldaan:
 - o het bedrag per woning is hoger dan in de huidige subsidieregeling (m.u.v. de “extra bonus” op spreiding van sociale woningbouw)
 - o er is vooraf zekerheid over de middelen zodat ze in de exploitatie kunnen worden opgenomen
- In combinatie met bovenstaande kan worden verkend wat de mogelijkheden zijn voor een bonusmalus regeling, zoals in de regio Eindhoven is overeengekomen. Op basis van een dergelijke regeling moeten gemeenten die onvoldoende presteren een boete betalen, ten gunste van gemeenten die de afspraken wel realiseren.
- De nieuwe grondexploitatiewet biedt gemeenten het instrumentarium om de realisatie van sociale woningbouw af te dwingen. Daartoe dient in het bestemmingsplan en in een daaraan gekoppeld exploitatieplan het percentage en evt. de locatie van de sociale woningbouw te worden opgenomen. Alle BRU gemeenten dienen goed op de hoogte te zijn van de mogelijkheden van dit nieuwe instrument en het toe te passen in hun planontwikkeling. Het BRU kan kennisoverdracht over dit onderwerp organiseren, bijvoorbeeld door het organiseren van een cursus of workshop voor direct betrokkenen.
- Op basis van opgedane ervaringen kan het BRU actief een (tijdelijke) programmamanager aanstellen die bij gemeenten en corporaties inventariseert welke kansen voor versnelling en uitbreiding van het sociale woningbouwprogramma

bestaan en daarop actie onderneemt. Daarbij kan worden gedacht aan inbreng van specifieke kennis, doorbreken van stagnerende onderhandelingen of tijdelijk voorzien in een capaciteitstekort. Deze programmamanager spreekt zowel de gemeenten als de corporaties aan op naleving van de prestatieafspraken woningbouw en op het leveren van de daarvoor benodigde (financiële) inzet.

- Druk vanuit de gemeenteraden kan een effectief middel zijn om het aandeel sociale woningbouw te verhogen. Het organiseren van een themabijeenkomst voor raadsleden kan er aan bijdragen dat het onderwerp sociale woningbouw hoger op de politieke agenda van gemeenteraden in de regio komt.
- Gemeenten en corporaties kunnen actief op zoek gaan naar mogelijkheden voor herprogrammering van locaties of ontwikkeling van aanvullende woningbouwlocaties waar sociaal programma kan worden gerealiseerd. Corporaties zijn zelf actief op zoek naar locaties en ambiëren ook een rol als (mede-)ontwikkelaar.
- Sinds een aantal jaar worden in diverse gemeenten binnen de BRU-regio “gemengde sociale koopwoningen” gerealiseerd. Deze woningen tellen niet mee in de RSP-afspraken, terwijl ze in principe wel tot de sociale voorraad kunnen worden gerekend. Dit is in het bijzonder belangrijk voor woningen die bij verkoop weer terugvallen aan de betreffende corporatie. Er kan worden overwogen om het uitvoeringscontract RSP op dit punt te herzien en sociale koopwoningen ook mee te tellen bij de regionale doelstellingen t.a.v. sociale woningbouw.

In overleg met de regionale woningbouwcorporaties (RWU) vindt de komende maanden een nadere uitwerking plaats, in principe gekoppeld aan het ontwikkelen van een nieuw actieprogramma woningbouw voor de periode 2010 – 2015.

Conclusies

- Stagnatie in de woningbouwproductie kent tal van oorzaken, waarvan een deel buiten de invloedssfeer van het BRU en de negen gemeenten ligt (zoals hoge bouwkosten, juridische procedures, milieuknelpunten).
- Niettemin speelt planningsoptimisme en een gebrek aan bestuurlijke urgentie soms een belangrijke rol. Er geldt een zekere “vrijblijvendheid” ten aanzien van het in het uitvoeringscontract vastgelegde programma. Lokale afwegingen staan vaak op gespannen voet met de regionale ambitie om het woningtekort terug te dringen. Zolang de problematiek lokaal niet direct wordt gevoeld zal het tempo van woningbouw geen prioriteit krijgen in gemeentelijke besluitvormings- en uitvoeringsprocessen.
- Bij de effectiviteit van de subsidiesystematiek kunnen kanttekeningen worden geplaatst:
 - o De systematiek is ingewikkeld, het is vooraf onduidelijk op welk bedrag kan worden gerekend.
 - o Gemeenten boeken BLS-inkomsten niet in en beschouwen het als “meevaller”.
 - o De fragmentatie in diverse subsidiecategorieën zorgt voor een klein bedrag per woning, waarmee de directe impact op productie beperkt is.
- De subsidiesystematiek zorgt wel voor een eerlijke verdeling van BLS-middelen die aansluit bij de RSP-doelstellingen.
- Een van de stagnerende factoren is gebrek aan capaciteit en expertise waarmee een deel van de gemeenten wordt geconfronteerd. Stimuleren van de uitvoering van woningbouwprojecten via het Actieprogramma Woningbouw is een doelgerichte manier om dit knelpunt op te pakken. De aanpak werpt wel resultaten af, voor een

groot deel pas in de productie na 2010. Sturen op versnelling van projecten op de middellange termijn biedt meer kansen.

Aanbevelingen

- Het verdient aanbeveling om een nieuw Actieprogramma woningbouw voor de periode 2010 – 2015 op te stellen. Één van de aandachtspunten daarbij is hoe de lokale politieke urgentie te vergroten.
- Bij actualisatie van het uitvoeringscontract RSP voor de periode 2010 – 2015 dient aandacht te zijn voor vermindering van de complexiteit en van de versnippering in subsidie categorieën en voor een directere koppeling tussen de subsidie en woningbouwprojecten.
- in de BLS-subsidiesystematiek te worden doorgevoerd, zodat de transparantie wordt vergroot.
- Voor het versnellen van de sociale woningbouwproductie zijn meerdere strategieën voorhanden. Samen met het RWU dient de komende maanden een aanpak te worden uitgewerkt, waarbij het de inzet is dat alle partijen hun bijdrage leveren aan de oplossing.



3 Werken

Doelstelling

- Het regionaal afstemmen van de ontwikkeling van kantoorlocaties op basis van een inzichtelijke set afspraken, gebaseerd op de regionale vraag naar kantoren.
- Het realiseren van een divers en voldoende aanbod van bedrijventerreinen.

Stand van zaken

Zowel de uitgifte van kantoren als van bedrijventerreinen blijft sterk achter bij de prognoses en het programma. In het Uitvoeringscontract RSP is circa 540.000 m² kantoorprogramma geprogrammeerd in de periode tot 2010, naar verwachting is hiervan per 1 januari 2009 pas de helft uitgegeven. Tot dusverre heeft alleen in Houten en Utrecht substantiële kantoorontwikkeling plaatsgevonden. In Nieuwegein zal naar verwachting vanaf dit jaar de productie (in Nieuwegein Centrum) op gang komen. In Zeist en Maarssen, waar ook kantoorprogramma ontwikkeld kan worden, is nog geen concreet zicht op significante ontwikkelingen.



In de periode tot 2010 is ca 300 ha bedrijventerrein geprogrammeerd waarbij slechts 30 ha is uitgegeven. In Utrecht en Nieuwegein, waar het merendeel van het programma voorzien is, is tot dusverre nog weinig uitgegeven.

Analyse

Analyse stagnatie

De uitgifte van kantoren en bedrijventerreinen blijft sterk achter bij de prognoses en het programma. Voor een aantal gemeenten is het zeer de vraag of het programma voor 2015 gerealiseerd kan worden. Voor wat betreft kantoren wordt het achterblijven vooral veroorzaakt door het huidige ontwikkelingstempo van de grootste kantoorlocaties: Stationsgebied Utrecht en Nieuwegein Binnenstad. De fasering van deze projecten is naar achteren geschoven. In Nieuwegein is er, door een teruglopende vraag op deze locatie, bovendien sprake van omzetting van kantoorplannen in woningbouw.

De stagnatie van bedrijventerreinen is van dien aard dat er in het kader van NV Utrecht van uit wordt gegaan dat er na 2015 nauwelijks aanvullend programma nodig zal zijn. Het vrijwel ontbreken van direct uitgifbaar bedrijventerrein wordt als een probleem beschouwd,



waardoor met name het onderbrengen van milieucategorie 4 en 5 moeizaam verloopt. De stagnatie kent meerdere oorzaken, maar deze zijn vooral juridisch van aard. Er zijn (volgens betrokken gemeenten) geen problemen waarin het BRU kan bijdragen aan de oplossing daarvan.

Spelregels kantoorontwikkeling

De spelregels voor kantoorontwikkeling functioneren goed als regionaal afstemmingsmechanisme. Kantoorontwikkeling buiten de vooraf afgesproken kantoorlocaties en bijbehorend programma is in principe niet toegestaan. Daarmee wordt ongewenste concurrentie voorkomen.

Niettemin is soms behoefte aan het gemotiveerd afwijken van de spelregels. Centraal staan daarbij de doelstellingen die in het RSP en de REOS zijn geformuleerd. Het gaat met name om de regels t.a.v. verslepen, herbouw, de verhouding bedrijf-kantoor en de afspraak dat ontwikkeling van kantoren op bedrijventerrein zoveel mogelijk wordt beperkt en dat kantoorruimte niet afgesplitst mag worden en niet separaat gebruikt mag worden door een andere solitaire kantoorgebruiker. De koppeling van het maximum van 50% bedrijfsgebonden kantoren aan een maximum van 2.000 m² bvo bedrijfsgebonden kantoren (met uitzonderingsmogelijkheid tot 4.000 m²) wordt lastig gevonden. De 50% is niet het probleem, maar wel de binding met een maximale hoeveelheid m². Dit zou ontwikkelingen tegenhouden. Er zijn bedrijven die behoefte hebben aan meer m² bedrijfsgebonden kantoor.

Restcapaciteit

In diverse gemeenten zijn mogelijkheden voor kantoorontwikkeling op basis van oude bestemmingsplannen, die niet zijn opgenomen in het RSP-kantoorprogramma. Deze "restcapaciteit" is groter dan ingeschat bij het opstellen van het uitvoeringscontract. Dat kan problematisch zijn, omdat het RSP-kantoorprogramma is gebaseerd op een maximale marktvaart van 1 miljoen m². Ontwikkeling van extra kantoorlocaties kan interfereren met de uitonderhandelde verdeling van kantoorprogramma per gemeente. Daarbij geldt een onderscheid tussen "juridische restcapaciteit", waarvan het niet de verwachting is dat deze op afzienbare termijn geëffectueerd wordt, en "actieve restcapaciteit", waarvan ontwikkeling wel wordt voorzien. Gemeenten zijn gehouden aan de afspraak in het uitvoeringscontract om bij herziening van bestemmingsplannen (beide vormen van) restcapaciteit om te zetten in bestemmingen waarbinnen geen kantoorontwikkeling mogelijk is.

Om interferentie met het RSP-kantoorprogramma te voorkomen zou daadwerkelijke ontwikkeling van restcapaciteit in (oude) bestemmingsplannen ten laste kunnen worden

gebracht van de nader te verdelen 100.000 m², uiteraard zonder daarvoor € 175,- per m² af te dragen.

Mobiliteitsscan

De pilot Mobiliteitsscan heeft een eerste proeve van het instrument opgeleverd dat de mobiliteitseffecten van ruimtelijke ontwikkelingen in beeld brengt. Het ging om de RSP-kantoorlocaties. In een vervolg op de pilot wordt het instrument verfijnd en verbreed naar toepassingsmogelijkheden t.o.v. andere functies.

Conclusies

- De uitgifte van kantoren en bedrijventerreinen blijft sterk achter bij de prognoses en het programma. Voor wat betreft kantoren wordt het achterblijven vooral veroorzaakt door het tempo waarin de grootste kantoorlocaties ontwikkeld worden. De stagnatie van bedrijventerreinen is van dien aard dat er in het kader van NV Utrecht van uit wordt gegaan dat er na 2015 nauwelijks aanvullend programma nodig zal zijn.
- Het totale programma behoeft vooralsnog geen wijziging. Het blijft van belang om de jaarlijkse voortgang goed te blijven monitoren en knelpunten in kaart te brengen. Aandachtspunt daarbij is niet alleen de kwantitatieve stand van zaken, maar ook de kwaliteit: sluit het aanbod aan bij de vraag? Dit aspect wordt meegenomen bij het opstellen van een regionale kwaliteitsatlas bedrijventerreinen in 2009, zoals aangekondigd in de REOS.
- De spelregels voor kantoorontwikkeling zijn praktisch uitvoerbaar en behoeven geen aanpassing. Afwijkingen van de regels zijn mogelijk indien daarover unanimititeit bestaat in het RCT ofwel het portefeuillehoudersoverleg RO. Dergelijke uitzonderingen dienen te worden beoordeeld in de geest van het RSP en de REOS.

Aanbeveling

- Rond 1 januari 2010 dient de stand van zaken van het programma te worden opgemaakt. Aan de hand van een marktanalyse dient te worden gezien wat de consequenties zijn voor eventueel toekomstige programmatische afspraken. Daarbij wordt zowel aandacht besteed aan kwantitatieve als aan kwalitatieve aspecten. De resultaten van deze analyse zullen worden betrokken bij de tweede evaluatie van het Uitvoeringscontract die in 2011 wordt uitgevoerd. Daarbij zal ook worden onderzocht of de ontwikkeling van restcapaciteit bijstelling van de programmatische afspraken nodig maakt.



4 Groen

Doelstelling

- het inhalen van achterstanden voor de ontwikkeling van recreatief groen
- het realiseren van een groenprogramma voor de periode 2005-2015, bestaande uit recreatief groen met een accent op dagrecreatie en de daarbij behorende recreatieve verbindingen.

Stand van zaken

De RSP-uitvoeringsafspraken bestaan voor groen uit twee onderdelen:

1. RSP-groenprogramma: dit betreft de afspraken, die gemaakt zijn over de realisatie van een programma van nieuwe groenprojecten als extra investering in de woonomgeving tot een totaal budget van € 8,4 mln.
2. Regionale co-financiering: hierbij wordt ingezet op realisatie van de groenprojecten die voor de periode 2005-2010 (met een uitloop naar 2013) zijn geprogrammeerd in de landinrichtingsprojecten Groenraven-Oost, Utrecht-West, Noorderpark en RAK Krommerijn. Het beschikbare subsidiebudget bedraagt € 3,5 mln.

Onderstaande figuur geeft een beeld van het actuele RSP-groenprogramma tot 2010 en de voortgang van de projecten. Daarbij is ook aangegeven welke projecten bij de herijking zijn komen te vervallen.

	2007	2008	2009	2010
Parkeerplaats Amelisweerd (Bunnik)				
Rodemterrein fase I en II (De Bilt)				
Centenlaantje (De Bilt)				
Versterken Buitengebied De Bilt				
Langz verk verb Ruigenhoek (De Bilt)				
Ruiterpaden omgeving Groenekan (De Bilt)				
Ambitieplan Ruigenhoek (De Bilt)				
Speelbos Nieuw Wulven (Houten)				
Aankoop eendekooi de Knoest (Houten)				
Molenpad (IJsselstein)				
Verbetering wandelpad kromme IJssel (IJsselstein)				
Superspeelplaats (Maarssen)				
Natuurkwartier (Nieuwegein)				
Vikingrijn (Utrecht)				
Uitloopgebied Bloemendaal (Vianen)				
Recr. plus uiterwaard Heerenwaarden (Vianen)				
Liniepont Vianen				
Fietsknooppunten (BRU)				
Recr. Voorzieningen geluidswal A2 (Nieuwegein)	vervallen bij herijking groenprogramma			
Voetpadverbinding kleine plas (Maarssen)	vervallen bij herijking groenprogramma			
Langz. verkeer Vianen-H'stein-Everstein (Vianen)	vervallen bij herijking groenprogramma			

	= Afronding planfase
	= Start realisatie
	= Afronding realisatie



In het Uitvoeringscontract RSP waren 23 groenprojecten opgenomen, verdeeld over de perioden 2005 – 2010 en 2010 – 2015. Voor de projecten in de eerste periode is een bedrag van € 8,4 miljoen gereserveerd. Voorwaarde voor subsidiëring van deze groenprojecten is dat de realisatie uiterlijk in 2010 wordt afgerond. Tegen deze achtergrond is in de loop van 2007 en begin 2008 het groenprogramma op een aantal momenten gewijzigd: projecten die zeker niet voor 2010 afgerond kunnen worden hebben plaatsgemaakt voor andere projecten, waarvoor dit wel geldt.

Analyse

Herijking RSP-groenprogramma

Het RSP Uitvoeringsprogramma Groen wordt halfjaarlijks tegen het licht gehouden via de zogenaamde “stoplichten methode”. Deze methode werkt goed. De eerste evaluatie in 2007 heeft geresulteerd in het afvallen van een aantal projecten omdat ze niet tijdig gerealiseerd kunnen worden dan wel financieel op een andere wijze worden gerealiseerd. Via een aparte procedure is daarna een reservelijst met projecten opgesteld om het programma aan te vullen. Steeds is gezorgd dat de uitgangspunten gehandhaafd bleven. Na een tweede herijking telt het programma thans achttien projecten. Om te zorgen dat de projecten ook daadwerkelijk worden gerealiseerd conform de afspraken is door het portefeuillehoudersoverleg Groen in juni 2008 bepaald dat uiterlijk op 1 december 2008 alle projecten die in aanmerking kunnen komen voor een bijdrage (en op de RSP-lijst staan) met een door B & W goedgekeurd plan zijn ingediend. Mochten er daarbij gaten in het programma ontstaan dan worden die opgevuld door projecten uit de reservelijst, die in het najaar 2008 separaat wordt opgesteld.

Financiële middelen RSP-Groenprogramma

Voor de financiering van het RSP-groenprogramma 2005-2010 is in het kader van het uitvoeringscontract een bedrag van € 8,4 miljoen aan regionale middelen vrijgemaakt. Waar in het verleden de realisatie van groenprojecten vaak stagneerde door gebrek aan middelen wordt nu voortvarend gewerkt aan de realisatie van het programma. De inzet van regionale middelen in deze projecten is effectief.

Voor de periode 2010-2015 is in totaal voor € 9,6 mln. aan projecten in het RSP Uitvoeringsprogramma Groen opgenomen. Voor de RSP projecten na 2010 is nog geen

dekking voorhanden. Het is een mogelijkheid om opnieuw te verkennen of rijksmiddelen ingezet kunnen worden, mits voor die periode ook substantiële middelen beschikbaar zijn. Bestuurlijk zijn hierover nog geen besluiten genomen. Er is thans ook nog niet bekend of en onder welke voorwaarden het rijk bereid is bijdragen te verlenen voor de periode na 2010.

Regionale co-financiering landinrichtingsprojecten

Provincie, gemeente en BRU zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de realisatie van de landinrichtingsprojecten waarbij het primair gaat om realisatie van eerder gemaakte afspraken. Het overleg tussen deze partijen vindt plaats in het Bestuurlijk Overleg Groen. Alle partijen dragen gezamenlijk bij aan het berekende tekort van € 7 mln. in de vorm van regionale co-financiering. Het BRU draagt onder voorwaarden hiervan de helft bij.

In 2007 heeft het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) zijn intrede gedaan en zullen in het kader van Agenda Vitaal Platteland gebiedscommissies worden ingesteld die voor de uitwerking van de plannen moeten zorg dragen. Voorstellen hiervan door het BRU in 2006 zijn door de provincie niet overgenomen en de instelling van gebiedscommissies is met uitzondering van het gebied Krommerijn/Lekzone nog niet gerealiseerd. In de Stuurgroep Groen hebben BRU en gemeente Utrecht herhaaldelijk aangedrongen op spoed. Het ziet er nu naar uit dat in 2009 de gebiedscommissies door de provincie worden ingesteld.

Op voorstel van het BRU zijn de landinrichtingsprojecten voorzien van de “stoplichten methode”. Hierdoor wordt de voortgang van projecten zowel in tijd als financieel beter en nauwlettender gemonitord. De betreffende projecten in de landinrichting Utrecht-West zijn opnieuw doorgerekend, waarbij ook de indexering is meegenomen, een aantal posten onvoorzien zijn ingevuld en risico's zijn beter in beeld gebracht. Dit heeft tot voordeel dat bijstellingen later of tijdens de uitvoering minder snel aan de orde zullen komen. Het tekort dat via de co-financiering gedekt moest worden is daardoor wel toegenomen van € 7 mln. naar € 11,4 mln. In de Stuurgroep Groen is dit aan de orde geweest. Afsproken is dat voortvarend met de uitvoering zal worden voortgegaan. Een oplossing voor het tekort is nog niet gerealiseerd.

Uit bovenstaande kan worden afgeleid dat het resultaat van de inzet van regionale co-financiering in het AVP ongewis is. Het verdient aanbeveling om in de toekomst nog slechts regionale middelen in te zetten in concrete projecten, zodat er meer grip is op de daadwerkelijke uitvoering van de voornemens.

Mogelijkheden nieuwe Wet ruimtelijke ordening

Per 1 juli 2008 is met de nieuwe Wet ruimtelijke ordening als onderdeel hiervan ook de Grondexploitatiewet in werking getreden. Bij locatieontwikkeling biedt de Grondexploitatiewet een publiekrechtelijk instrument om kosten te verhalen voor groene en blauwe ontwikkelingen via het exploitatieplan. De gemeente kan dan projectontwikkelaars en grondeigenaren dwingen mee te werken aan de aanleg van groen- en watervoorzieningen, speelplantsoenen, trapvelden, natuurvoorzieningen, watergangen en waterpartijen. Ook biedt de wet de mogelijkheid voor het verhalen van bovenplanse kosten, bijvoorbeeld voor compensatiegroen.

De Grondexploitatiewet kan een aanzet zijn voor verschuiving van stedelijke locatieontwikkeling naar integrale gebiedsontwikkeling met een betere balans tussen rode, groen en blauwe functies. Het ruimere kader voor het kostenverhaal en de verevening vergroot de kansen op realisatie van de regionale groenopgave bij steden.

Bij alle rode locatie- en gebiedsontwikkelingen kunnen overheden nu de aanleg van groen borgen. De Grondexploitatiewet vraagt wel een goede voorbereiding bij de gemeenten. In een vroeg stadium moet bepaald worden wat de gewenste ontwikkelingen zijn en welke groenvoorzieningen voor kostenverhaal of verevening in aanmerking komen.

Conclusies

- Voor de financiering van het RSP-groenprogramma is aangesloten bij de verdeling van BLS-middelen. Het inzetten van regionale middelen is een effectieve aanpak voor de ontwikkeling van regionale groenprojecten.
- De regio draagt bij aan de ontwikkeling van landinrichtingsprojecten in de vorm van regionale co-financiering. Daarvoor is in 2005, op basis van de toenmalige programmering maximaal € 3,5 miljoen toegezegd. Zorgpunt is dat er nog steeds discussie gaande is over de verdeling van de diverse bijdragen waardoor de uit te voeren projecten verder stagneren.
- De nieuwe Grondexploitatiewet biedt een beter instrumentarium voor realisatie van integrale gebiedsontwikkeling en kostenverhaal voor groenvoorzieningen. Dit instrument kan alleen worden ingezet indien een nieuw bestemmingsplan wordt opgesteld en vraagt een inspanning en expertise van de gemeenten.

Aanbevelingen

- Inzetten op uitbreiding van het (Utrechtse) regionale groenprogramma in het kader van de Agenda Vitaal Platteland. Daarbij dient de inzet van regionale co-financiering te worden gekoppeld aan projecten binnen de Utrechtse regio, zodat de huidige afhankelijkheidspositie van de regio in dit proces vermindert.
- Aan gemeenten ondersteuning bieden bij de implementatie van de nieuwe Grondexploitatiewet ten behoeve van ontwikkeling van groenvoorzieningen.



5 Verkeer en Infra

Doelstelling




Verbetering van de regionale bereikbaarheid door:

- te kiezen voor selectieve bereikbaarheid;
- een integrale kwaliteitssprong van infrastructurele netwerken;
- prioriteit voor de fiets op de korte afstand;
- tijdig investeren in integrale bereikbaarheid van nieuwe woningbouw-, kantoor- en bedrijfslocaties met name voor de fiets en het openbaar vervoer.

Stand van zaken

In het RSP is een aantal verkeersprojecten opgenomen die van wezenlijk belang zijn voor de totstandkoming van de RSP-kerngebieden. Het betreft in het algemeen omvangrijke projecten en deze kennen derhalve een lange voorbereidings- en realisatietijd. Op twee na is de oplevering van de projecten voorzien in de periode 2010-2015. Onderstaande figuur geeft een overzicht van de voortgang van de planning van de RSP-verkeersprojecten.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Bunnik / Houten									
A12 Salto 1 ^e fase									
A12 Salto 2 ^e fase									
Houten									
centrum: busstation									
centrum: fietstransferium									
Maarsse									
Fietsroute M'ssenbroek - Haarrijn									
Nieuwegein									
Binnenstad: hoofdwegen									
Binnenstad: fietsroutes									
Binnenstad: verkeersmanagement									
Binnenstad: fietsparkeren									
Binnenstad: bus/tramstation									
Busstroken AC Verhoefweg									
Utrecht									
Stationsgebied: auto									
Stationsgebied: HOV Om de Zuid									
Knelpunten hoofdroutes OV									
Leidsche Rijn: HOV LR									
Leidsche Rijn: OV visie 2002 /									
Leidsche Rijn: fietsbrug ARK									
Leidsche Rijn: overkapping A2									
Zeist									
OV Doorstroming Utrechtseweg									

	Jaar waarin voorbereiding plaatsvindt
	= Jaar waarin uitvoering plaatsvindt
	= Projecten waarbij voornamelijk alleen probleemanalyse plaats zal vinden



Begin 2008 zijn de plannings van voorbereiding en realisatie geïnterpreteerd. De OV-doorstromingsprojecten (Nieuwegein, Utrecht en Zeist) zijn nog niet gestart als project. Onbekend is of deze ook zullen leiden tot uitvoering van maatregelen. Principiële vraag blijft wie initiatiefnemer voor zulke projecten is. In het verleden lag die verantwoordelijkheid bij de

wegbeheerder, inmiddels wordt vaker aan BRU de vraag gesteld om het initiatief te nemen. Het BRU heeft inmiddels actie ondernomen om één van de projecten op te starten (AC Verhoefweg i.c.m. Papendorp). De overige projecten volgen vooralsnog hun planning. Vaak zijn ze verweven met nationale infrastructuur (HOV, stationsprojecten Houten, fietsroute Maarssenbroek – Haarrijn) waardoor versnelling moeilijk lijkt. Alleen de uitvoering van ov-maatregelen in Leidsche Rijn volgens de OV visie 2002 (Utrecht) is sterk vertraagd. Deze vertraging hangt samen met de vertraagde oplevering van betreffende woongebieden: de ontwikkeling van het openbaar vervoer volgt de ontwikkeling van de woningbouw.

Analyse

Werkwijze subsidies verkeer en vervoer

Op basis van hun status worden projecten van de uitvoeringsafspraken bij voorrang opgenomen in het Regionaal Uitvoeringsprogramma Verkeer en Vervoer (RUVV). De werkwijze stelt inhoud en voortgang centraal. Het BRU heeft in essentie één instrument om de realisatie te bevorderen: het bieden van subsidie. Zeker bij de eerste ontwikkeling van projecten is (gebrek aan) financiering een belangrijk struikelblok gebleken. Daarom wordt gestreefd naar vroegtijdige en meerjarige zekerheid door opname van reserveringen in het RUVV. Tevens bestaat de mogelijkheid om haalbaarheidsstudies te subsidiëren.

Monitoring van de voortgang vindt plaats op een tweetal wijzen:

1. de jaarlijkse vaststelling van een nieuw RUVV is het moment voor gemeenten om “heraanmeldingen” in te dienen. Zij doen dit wanneer het project al in het RUVV is opgenomen maar er nog geen formele subsidieaanvraag is ingediend.
2. drie maal per jaar wordt gesproken met ambtenaren / wethouders verkeer van de BRU-gemeenten over de voortgang van de projecten in het RUVV

Samenhang Uitvoeringscontract RSP en infraprogramma

Bij het samenstellen van het infraprogramma in het Uitvoeringscontract RSP is aangesloten bij de prioritaire projecten uit het Regionaal Structuurplan: o.a. Leidsche Rijn, Nieuwegein Centrum, Houten Centrum en Houten Zuid. Op basis van hun status als RSP-project worden de projecten met voorrang opgenomen in het Regionaal Uitvoeringsprogramma Verkeer en

Vervoer (RUVV). Bij de diverse betrokkenen bestaat niettemin het gevoel dat het infraprogramma te weinig geïntegreerd is in het Uitvoeringsprogramma RSP. De uitvoering en financiering van infrastructurele projecten kent een geheel eigen dynamiek. Daarmee blijven kansen liggen om op basis van integrale regionale afwegingen tot samenhangende uitvoering te komen. Het BRU dient te verkennen hoe beide “werelden” beter aan elkaar te verknopen zijn. Daarbij gaat het zowel om de inhoud (bv bereikbaarheid van (nieuwe) vestigingslocaties van bedrijven, kantoren en woonwijken) als om financiering (verknoping van BDU en BLS geldstromen). Probeer een soort afhankelijkheidsrelatie in te bouwen.

Conclusie

- Op basis van hun status als RSP-project worden projecten van het uitvoeringscontract RSP met voorrang opgenomen in het RUVV. De werkwijze stelt inhoud en voortgang centraal. Monitoring is hierbij van groot belang en gebeurt jaarlijks bij de vaststelling van een nieuw RUVV.
- De samenhang tussen het RSP en het infraprogramma is onvoldoende. Daarmee blijven kansen liggen om tot samenhangende uitvoering te komen.

Aanbeveling

- Aanpak uitwerken voor een betere verknoping tussen Uitvoeringscontract RSP en RUVV op zowel inhoud (monitoring, programmering) als financiën (subsiëring).



6 Financiën en programmamanagement

Doelstelling

Bestuur Regio Utrecht spant zich in de gemeenten te ondersteunen door:

- Bewaken regionale afspraken en voortgang bespreken
- Projecten en programma's voorzien van financiële bijdragen
- Stimuleren gemeenten en wegnemen mogelijke belemmeringen
- Zoeken naar aanvullende financiële middelen
- Leveren aan proces- en projectmanagementcapaciteit
- Toetsen van plannen van gemeenten aan het RSP

Stand van zaken en analyse

Financiën: inkomsten

In de periode 2005 – 2010 zullen circa 21.000 woningen worden gerealiseerd. Dit is fors lager dan de met het rijk afgesproken 23.695 woningen, waarop het BLS-subsidiebedrag van € 63,3 miljoen is gebaseerd. Over de situatie waarin minder woningen worden gerealiseerd dan voorzien staat in het Convenant Woningbouwafspraken het volgende opgenomen:

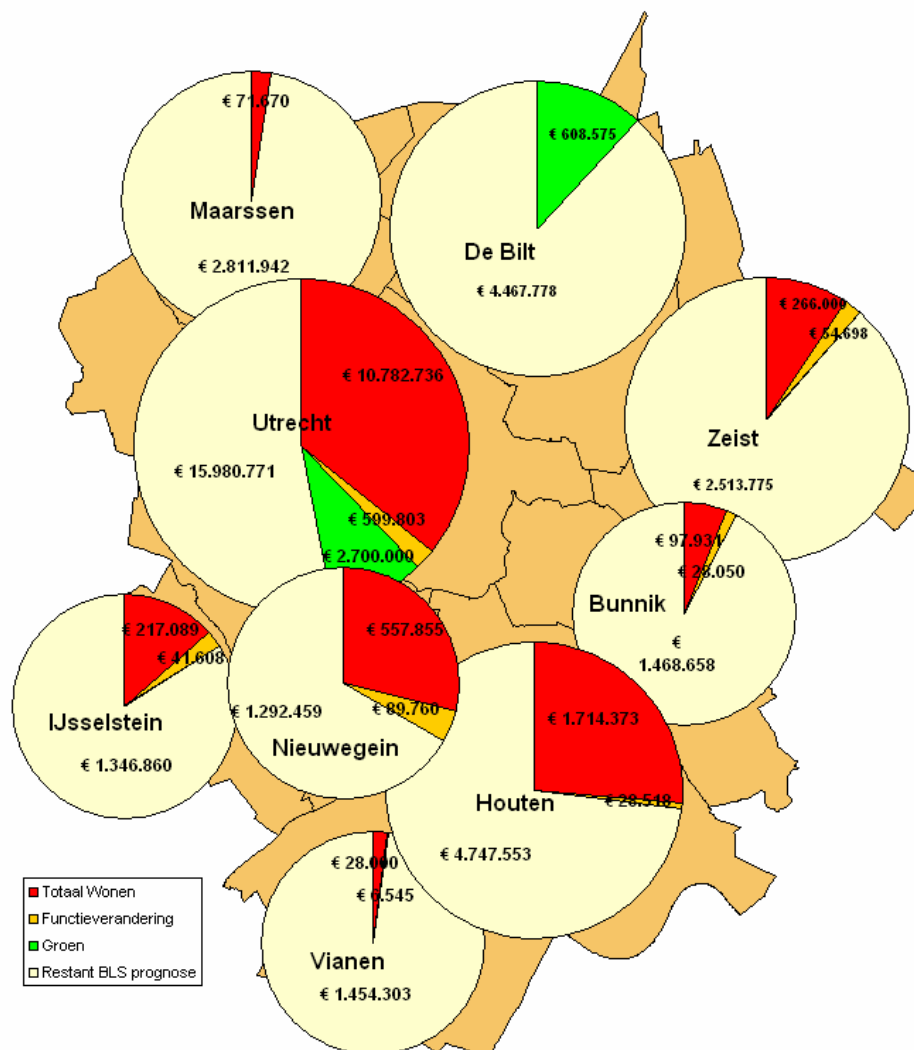
- Indien tussen 22.340 en 23.695 woningen worden gerealiseerd (woningtekort tussen 1,5 en 2 %), dan worden de woningen die in 2010 worden gereedgemeld meegeteld, tot een maximum van 23.695.
- Indien tussen 20.985 en 22.340 woningen worden gerealiseerd (woningtekort tussen 2,0 en 2,5 %), dan gaat de Minister van VROM in overleg met betrokken partijen over de oorzaken van de achterstand; afhankelijk daarvan kunnen eventueel woningen in 2010 alsnog worden meegeteld.
- Indien minder dan 20.985 woningen worden gerealiseerd, maakt de regio Utrecht in principe geen aanspraak op BLS-budget voor woningen die na 1 januari 2010 worden gereedgemeld.
- Voor het eventueel meetellen van woningen na 2010 geldt bovendien de voorwaarde dat in het geheel van de stedelijke regio's in Nederland een gemiddeld woningtekort van ten hoogste 2 % is gerealiseerd (in totaal minimaal 333.562 woningen).

De inspanningen in het kader van het Actieprogramma Woningbouw zijn er op gericht op minimaal de ondergrens van 2,5 % ofwel 20.985 woningen te halen. Afhankelijk van de resultaten in andere stedelijke regio's kan er dan een basis zijn voor overleg met de Minister van VROM / WWI over de oorzaken van de stagnatie in de Utrechtse regio en de inspanningen die zijn geleverd om de woningbouwproductie te maximaliseren. De uitkomst van dit proces is medio 2008 nog ongewis. Er bestaat dus een kans dat de regio Utrecht maximaal ca. € 8,5 miljoen minder aan BLS middelen ontvangt.

Het rijk en de stedelijke regio's waaronder het BRU voeren medio 2008 oriënterende gesprekken over verstedelijkingsafspraken 2010 – 2020, hetgeen kan worden beschouwd als het vervolg op de woningbouwafspraken zoals die golden in de periode 2005 – 2010. Het rijk kiest vooralsnog een brede insteek en zet in op samenhangende afspraken over ruimtelijke ontwikkeling in brede zin (woningbouw, bereikbaarheid, waterberging, regionaal groen, milieumaatregelen en bedrijfsterreinen). De aanpak moet worden vastgelegd in regionale gebiedsdocumenten, waarin ook ruimte is voor afspraken over specifieke locaties, instrumentatie en financiën. Het is nog onduidelijk welke middelen voor de periode 2010 – 2015 beschikbaar komen.

Financiën: uitgaven

In het Uitvoeringscontract RSP is vastgelegd op welke wijze de BLS-subsidies van maximaal € 63 miljoen voor de periode 2005-2010 binnen de regio worden verdeeld. Daarbij is een directe koppeling gelegd met de (sociale) woningbouwproductie en het regionaal groenprogramma. Het genoemde bedrag is afhankelijk van de woningbouwproductie; gelet op de stagnerende woningbouw bestaat de kans dat een kleiner bedrag moet worden verdeeld. Uitgaande van € 63 miljoen is voor de woningbouwproductie ruim € 26 miljoen gereserveerd. Circa € 20 miljoen is gereserveerd voor stimulering van (spreiding van) sociale woningbouw en € 5 miljoen is apart gezet voor woningbouw op functieveranderingslocaties. De overige middelen worden besteed aan groenontwikkeling en apparaatskosten.



In bovenstaande figuur is per gemeente weergegeven hoeveel geld er tot dusverre is uitgekeerd (inclusief een voorschot voor 2008) én hoeveel geld er nog gereserveerd is. Uit de figuur blijkt dat door de stagnerende woningbouw minder BLS-geld wordt uitgekeerd dan was voorzien. Dit leidt tot een substantieel bedrag aan BLS-middelen dat niet aan de gemeenten uitgekeerd wordt in de periode 2005-2010. In het uitvoeringscontract is onder art. 6.4 vastgelegd hoe resterende middelen worden verdeeld onder de gemeenten:

- de extra middelen voor spreiding sociale woningbouw (maximaal € 4,3 miljoen) komen Utrecht toe, mits Utrecht zelf minimaal 25 % sociale woningen heeft gerealiseerd;
- de overige middelen voor productie, sociale woningbouw en functieverandering worden verdeeld onder de gemeenten naar rato van het aantal gebouwde woningen in de betreffende subsidie categorie.
- alle woningen die worden opgeleverd voor 1 april 2010 tellen mee. Voor functieverandering geldt de datum 30 juni 2010.

Consequenties nieuwe Wro

Met de invoering van de nieuwe Wro (zie kader) vervalt de formele positie van WGR+-gebieden in RO-procedures. Ook de rol van provincies zal (deels) verschuiven van toetsing achteraf naar beïnvloeding vooraf. De nieuwe wet heeft consequenties voor de activiteiten van het BRU die tot dusverre als “plantoetsing”¹ werden betiteld.

De nieuwe Wet ruimtelijke ordening (nWro)

Met de nieuwe wet wordt gestreefd naar een samenhangend pakket van regels voor de ruimtelijke ordening. De wet biedt een nieuw stelsel om beleid voor een duurzame leefomgeving mogelijk te maken en te normeren. De nieuwe Wro draagt bij aan vereenvoudiging en versnelling van procedures en beroepsprocedures. Zo is de duur van de bestemmingsplanprocedure gehalveerd (van 58 naar 22-24 weken).

De nWro kent geen bevoegdheden voor Wgr-plusregio's: er is een vooralsnog leeg hoofdstuk 5 gereserveerd voor 'Intergemeentelijke samenwerking in stedelijke gebieden'. De bevoegdheden uit de oude wet zijn komen te vervallen.

Gevolgen nWro voor RSP en Uitvoeringscontract RSP:

- Het RSP zelf verandert van status: het heeft een status gekregen die vergelijkbaar is met een provinciale structuurvisie. Als gevolg van de afspraken tussen (BRU en) gemeenten blijft het RSP voor deze partijen het beleidskader tot 2015. De verplichting tot het opstellen van een RSP is komen te vervallen. De wet kent geen regionale structuurvisie meer maar gemeenten kunnen gezamenlijk een intergemeentelijke structuurvisie opstellen.
- Kenmerkend voor structuurvisies is de zelfbinding. Daarmee mag verondersteld worden dat de individuele gemeenten het daarin vastgelegde beleid laten doorwerken in bijvoorbeeld de bestemmingsplannen.
- Voor het Uitvoeringscontract RSP zijn er geen gevolgen: het uitvoeringscontract is een overeenkomst tussen de deelnemende gemeenten en het BRU, het wordt niet aangetast door de nieuwe wetgeving.

¹ Onder de oude Wet op de ruimtelijke ordening (WRO) was plantoetsing een bevoegdheid van gedeputeerde staten, het BRU had een adviserende rol. Om te voorkomen dat pas in een laat stadium (bij een vastgesteld bestemmingsplan) een negatief advies zou (moeten) worden gegeven, zijn in BRU-verband aanvullende afspraken gemaakt in de Nota Plantoetsing. Gemeenten leggen plannen al in een vroeg stadium voor aan het BRU, bijvoorbeeld in het kader van het artikel 10-vooroverleg. De gemeentelijke plannen worden zowel ruimtelijk als programmatisch getoetst. Op deze manier wordt de doorwerking van het RSP geborgd.

Omdat de formele grondslag van plantoetsing vervalt is het mogelijk een forse verlichting van de procedure te realiseren. Helemaal loslaten van plantoetsing is niet gewenst, aangezien het daarmee niet langer mogelijk zou zijn om vroegtijdig afwijkingen van het RSP en het uitvoeringscontract te signaleren. Een vorm van plantoetsing blijft van belang voor monitoring van de uitvoering van het RSP, maar ook om er voor te zorgen dat lange termijnontwikkelingen niet onmogelijk gemaakt worden.

Recent is in het RCT gesproken over een nieuwe werkwijze. Hiertoe is afgesproken dat gemeenten parallel aan het wettelijk geregelde overleg in het kader van art. 3.1.1. Bro (voorheen artikel 10 overleg) ontwerpen van structuurvisies, bestemmingsplannen en projectbesluiten aan het BRU toezenden. BRU zal gemeentelijke ruimtelijke plannen (marginaal) blijven toetsen op naleving van de afspraken uit het Regionaal Structuurplan en het daarmee samenhangende Uitvoeringscontract. Bovendien kan plantoetsing een rol vervullen om de regionale discussie omtrent concrete ruimtelijke ontwikkelingen te faciliteren. Waar een ontwikkeling bijvoorbeeld niet past binnen het Regionaal Structuurplan of het Uitvoeringscontract zal (in overleg met de betreffende gemeente) het RCT om advies worden gevraagd (zie paragraaf overlegstructuur).

Monitoren en stimuleren van de uitvoering

De daadwerkelijke uitvoering van het RSP is en blijft de verantwoordelijkheid van de gemeenten. Het BRU maakt jaarlijks een Voortgangsrapportage RSP van de (ruimtelijke) ontwikkelingen binnen de regio. Deze monitor volgt dezelfde indeling als het RSP en is aan de hand van de RSP-doelstellingen opgebouwd. De financiële stand van zaken wordt ook in de Voortgangsrapportage RSP opgenomen.

Op basis van de monitor wordt continu bepaald welke onderdelen van het uitvoeringscontract aanvullende maatregelen vergen. Zo is in 2007 het Actieprogramma Woningbouw opgesteld, dat is gericht op versnelling van de woningbouwproductie. Medio 2008 is, naar aanleiding van de in de Voortgangsrapportage RSP geconstateerde achterstand, de aandacht specifiek gevestigd op het stimuleren van sociale woningbouw in de regio. Aan een aanpak voor dit onderwerp wordt gewerkt, mede in samenwerking met de regionale woningbouwcorporaties.

De nieuwe Wro brengt nieuwe mogelijkheden en instrumenten voor gemeenten met zich mee, zoals bijvoorbeeld voor het verhalen van kosten (grondexploitatiewet). De algemene indruk is dat de positie van gemeenten sterker wordt. Ze zouden daarom ook meer aangesproken moeten kunnen worden op de naleving van de uitvoeringsafspraken, bijvoorbeeld op het gebied van sociale woningbouw en groenontwikkeling.

Hoe functioneert de RSP-overlegstructuur?

In de toelichting op het uitvoeringscontract RSP is omschreven dat op twee niveaus overleg plaats vindt; bestuurlijk in de Stuurgroep RSP en ambtelijk in het Regionaal Coördinatieteam (RCT). Het dagelijks bestuur van BRU (DB) heeft de Stuurgroep RSP gemandateerd om binnen de kaders van het RSP uitvoeringsbesluiten te kunnen nemen, uitsluitend op basis van unanimititeit. Wanneer er geen sprake is van unanimititeit wordt het betreffende onderwerp aan het DB voorgelegd. De Stuurgroep RSP adviseert het dagelijks bestuur over zaken die



buiten de kaders van het RSP en het uitvoeringscontract vallen. Aangezien in de Stuurgroep RSP ook andere RO-gerelateerde onderwerpen worden besproken, zoals NV Utrecht en de nieuwe WRO, is er begin 2008 voor gekozen om de naam van het overleg te wijzigen in Portefeuillehoudersoverleg RO. Op haar beurt kan het RCT op basis van unanimiteit niet-bestuurlijke uitvoeringszaken afhandelen. Het gaat om onder andere plantoetsing, toetsing van subsidieaanvragen voor functieverandering en incidentele, gemotiveerde afwijkingen van de uitvoeringsafspraken. Indien geen sprake is van unanimiteit wordt het Portefeuillehoudersoverleg RO geraadpleegd.

De omschreven overlegstructuur functioneert in het algemeen goed. In het RCT wordt op inhoud gediscussieerd over interpretatie van de uitvoeringsafspraken en over de aanpak van het programmamanagement. Het portefeuillehoudersoverleg concentreert zich op de bestuurlijke hoofdzaken. Bij mijlpalen vindt besluitvorming en/of terugkoppeling in het dagelijks bestuur plaats.

Actualisatie / realisatie groenprogramma door PHO Groen

Het portefeuillehoudersoverleg groen (ph Groen) adviseert en informeert aan het portefeuillehoudersoverleg ruimtelijke ordening (ph RO) over de groenprojecten. Ambtelijk is er het contactpersonenoverleg groen ter voorbereiding van het ph Groen.

Het RSP-groenprogramma zoals dat in 2007 in het uitvoeringscontract RSP is opgenomen wordt halfjaarlijks geactualiseerd. Projecten die niet op tijd kunnen worden gerealiseerd worden vervangen door andere, wel haalbare projecten. Deze afweging wordt voorbereid door het contactpersonenoverleg groen respectievelijk het ph Groen. Vanwege de inbedding in het uitvoeringscontract RSP wordt het geactualiseerde programma vervolgens voorgelegd aan het RCT en het ph RO. Deze werkwijze kent als belangrijk voordeel dat sprake is van een directe betrokkenheid van de groenportefeuillehouders en ambtenaren bij de uitvoering van dit onderdeel van het RSP. Nadeel is echter dat de geactualiseerde programma pas aan het RCT en ph RO wordt voorgelegd nadat overeenstemming is bereikt door de groenportefeuillehouders. Dit bemoeilijkt een integrale afweging in het RCT en ph RO. Er is nauwelijks ruimte meer om tot aanpassingen te komen, waarmee de rol van RCT en ph RO slechts als een formaliteit kan worden beschouwd.

Dit nadeel kan worden weggenomen door de volgorde van behandeling te wijzigen: nadat in het ambtelijk contactpersonenoverleg Groen een concept-actualisatie is opgesteld wordt eerst het RCT geraadpleegd, waar vanuit een integrale positie tot een advies wordt gekomen. Dit advies wordt meegenomen in bestuurlijke behandeling in achtereenvolgens de portefeuillehoudersoverleggen Groen en RO.

Conclusies

- Op basis van woningbouwproductie wordt maximaal € 8,5 miljoen minder BLS gerealiseerd.
- Inzet van overleg met minister Vogelaar is het meetellen van opleveringen in het jaar 2010; indien deze woningen worden meegeteld wordt naar verwachting de volledige € 63,3 miljoen gerealiseerd.
- Met de inwerkingtreding van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening is de formele status van het RSP gewijzigd, voor de status van de uitvoeringsafspraken heeft de wet geen gevolgen. De nWro biedt wel nieuwe mogelijkheden voor gemeenten (bijv. het verhalen van kosten via de grondexploitatiewet) die de uitvoering kunnen bevorderen.
- Een vorm van plantoetsing blijft van belang ten behoeve van monitoring van de uitvoering van het RSP, om de regionale discussie omtrent concrete ruimtelijke ontwikkelingen te faciliteren en ook om er voor te zorgen dat lange termijnontwikkelingen niet onmogelijk gemaakt worden.
- De overlegstructuur (pho RO, RCT) functioneert in het algemeen goed. In het RCT wordt inhoudelijk gesproken over interpretatie van uitvoeringsafspraken en over de aanpak van het programmamanagement. Het pho RO concentreert zich op de bestuurlijke hoofdzaken. Bij mijlpalen vindt terugkoppeling en/of besluitvorming in het dagelijks bestuur plaats.

Aanbevelingen

- In het uitvoeringscontract is vastgelegd dat resterende BLS-middelen voor woningbouw worden verdeeld onder gemeenten naar rato van prestaties. Overwogen kan worden om (een deel van) dit resterende geld regionaal in te zetten voor stimulering van de woningbouwproductie in de periode 2010 – 2015.
- Herziening van het RSP-groenprogramma vindt plaats in het pho Groen. Momenteel wordt dit pas aan het RCT en pho RO voorgelegd nadat overeenstemming is bereikt door de portefeuillehouders Groen. Dit bemoeilijkt een integrale afweging in het RCT en pho RO. Aanbevolen wordt de volgorde van behandeling aan te passen: na contactpersonen groen eerst RCT, dan pho Groen en ten slotte pho RO.



7 Conclusies

1. Uitvoeringsafspraken zijn een goed instrument om regionale ontwikkelingen te sturen

Het Uitvoeringscontract RSP is binnen de regio Utrecht het belangrijkste regionale sturingsinstrument op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling, meer dan het RSP zelf. In het Uitvoeringscontract is vastgelegd wat elk van de partijen doet om de ambities die in het RSP zijn opgenomen waar te maken. Bovendien zijn er financiële middelen aan gekoppeld om gemeenten daarin te stimuleren. Het belang van uitvoeringsafspraken is alleen maar toegenomen na inwerkingtreding van de nieuwe Wro, waarin stadsregio's geen zelfstandige bevoegdheden hebben gekregen en het Regionaal Structuurplan geen wettelijke grondslag meer heeft. Onderlinge uitvoeringsafspraken kunnen concreet betekenis geven aan de regionale samenwerking in het BRU, mits ze realistisch en voldoende bindend zijn.

2. De realisatie van het Uitvoeringscontract RSP kent op onderdelen grote stagnatie

Op het gebied van woningbouwproductie, de realisatie van sociale huurwoningen, ontwikkeling van kantoor- en bedrijfslocaties is sprake van grote stagnatie van de uitvoering. Mede ten grondslag daaraan ligt het planningsoptimisme dat bij het opstellen van het uitvoeringscontract tot een zeer ambitieus programma leidde. Diverse factoren, zoals marktontwikkelingen, de kosten van materialen en personeel, capaciteitsgebrek bij gemeenten en juridische procedures zorgen voor een forse stagnatie. Dergelijke oorzaken zijn niet altijd beïnvloedbaar door het BRU of de gemeenten, maar zouden wel een rol moeten spelen bij het formuleren van een realistisch programma.

3. Er is soms sprake van vrijblijvendheid en lokale prioriteitsstelling

De stagnatie is niet alleen te wijten aan externe factoren. Er bestaat ook een zekere "vrijblijvendheid" ten aanzien van de inspanningsverplichting die gemeenten en BRU met elkaar zijn aangegaan. Wordt écht alles op alles gezet om de programma's op tijd te realiseren? Er is vaak sprake van spanning tussen de regionale ambities en de lokale realiteit. Regionale problemen die lokaal niet direct worden gevoeld krijgen onvoldoende prioriteit in gemeentelijke besluitvormings- en uitvoeringsprocessen.

4. Het Uitvoeringscontract RSP dient te worden geactualiseerd voor de periode 2010 - 2015

Er zijn meerdere aanleidingen om met een actualisatie van het uitvoeringscontract RSP voor de periode 2010 – 2015 aan de slag te gaan:

- Het huidige Uitvoeringscontract RSP heeft geen financiële dekking voor de periode 2010 – 2015. Afhankelijk van de beschikbaarheid van nieuwe financiële rijksmiddelen dienen consequenties vertaald te worden in een geactualiseerd uitvoeringscontract.
- Met het rijk worden in 2009 verstedelijkingsafspraken 2010 – 2020 gesloten. Onderdeel van deze afspraken is de rijksmiddelen die in de periode na 2010 beschikbaar komen. Daarnaast wordt afgesproken welke opgave de regio zal realiseren op het gebied van woningbouw, bedrijventerreinen, groen, infrastructuur en aanverwante thema's. Het is van belang dat het RSP Uitvoeringscontract en de verstedelijkingsafspraken inhoudelijk en programmatisch op één lijn zitten.
- Uit de evaluatie blijkt dat de effectiviteit van het Uitvoeringscontract RSP op bepaalde onderdelen kan verbeteren, bijvoorbeeld de stimulerende werking van de woningbouwsubsidies en de samenhang tussen verkeer en RO.



8 Aanbevelingen

1. *Bij aanpassing van het Uitvoeringscontract RSP dienen de volgende punten in overweging te worden genomen:*
 - Verbetering van de effectiviteit van de subsidiesystematiek: vermindering van de complexiteit, hogere bedragen per woning, directere koppeling tussen subsidie en woningbouwprojecten.
 - Handhaving van de spelregels en het programma voor kantoorontwikkeling. Uiterlijk in 2010 dient aan de hand van een marktanalyse bezien of het programma aanpassing behoeft. Daarbij dient ook te worden onderzocht of de ontwikkeling van restcapaciteit bijstelling van de programmatische afspraken nodig maakt.
 - Bij co-financiering van AVP-groenprojecten meer richten op specifieke projecten binnen de utrechtse regio, waarop we zelf invloed kunnen uitoefenen.
 - Verbeteren van de samenhang tussen het RSP en het infraprogramma door een betere verknoping op inhoud en financiën.

2. *Parallel aan de actualisatie van het Uitvoeringscontract dienen de volgende acties op korte termijn in gang te worden gezet:*
 - Opstellen nieuw Actieprogramma woningbouw voor de periode 2010 – 2015 voor het sturen op versnelling van woningbouwprojecten op de middellange termijn.
 - Samen met het RWU uitwerken van een aanpak voor het versnellen van de sociale woningbouwproductie, in samenhang met het nieuwe Actieprogramma woningbouw 2010 – 2015.
 - Vergroten van de lokale politieke urgentie door frequentere communicatie met de afzonderlijke gemeenteraden over de regionale afspraken en over de voortgang in de uitvoering.
 - Ondersteunen van gemeenten bij de implementatie van de nieuwe Grondexploitatiewet ten behoeve van sociale woningbouw en de aanleg van groenvoorzieningen.
 - Aanpak uitwerken voor een betere verknoping tussen Uitvoeringscontract RSP en RUVV op zowel inhoud (monitoring, programmering) als financiën (subsiëring).
 - Continueren van vereenvoudigde vorm van plantoetsing ten behoeve van monitoring van de uitvoering van het RSP, om de regionale discussie omtrent concrete ruimtelijke ontwikkelingen te faciliteren en ook om er voor te zorgen dat lange termijnontwikkelingen niet onmogelijk gemaakt worden.