

Aan: College van Gedeputeerde Staten provincie Utrecht
Van: voorzitters BT U10 Wonen en Economie
Betreft: reactie op het kader Provinciale Programmering Wonen en Werken 2024 – 2027
Datum: 28 februari 2024

Geacht College,

Allereerst dank dat u ons in de gelegenheid stelt om inhoudelijk te reageren op het Kader Provinciale Programmering Wonen en Werken. Vanuit het uitgangspunt dat het werken aan de maatschappelijke vraagstukken op dit gebied een gezamenlijke verantwoordelijkheid is, leveren we met deze brief onze bijdrage, en adresseren we onze belangrijkste aandachtspunten.

Het conceptkader van het Provinciaal Programma Wonen en Werken is besproken op de U10 bestuursafdeling van 7 februari 2024. Als gemeenten hebben we afgesproken om gezamenlijk een reactie te geven op het conceptkader. Namens de regio bieden wij, Susanne Schilderman en Dolf Smolenaers u deze reactie aan op zowel Wonen als Werken.

Inleiding

Zoals eerder opgemerkt is het positief dat de provincie het conceptkader met de gemeenten afstemt. Deze afstemming moet een doorvertaling krijgen door samen te werken in het vervolg. Hierbij willen wij u ook uitnodigen om ook echt concreet invulling te geven aan deze samenwerking waarbij voorkomen moet worden dat gemeenten alleen mogen aanleveren en de provincie beoordeelt.

In het nieuwe Kader voor de programmering van woon- en werklocaties wordt aangegeven dat het Kader voor de gehele collegeperiode 2023-2027 gaat gelden en dat in 2025, 2026 en 2027 jaarlijks een programma wordt vastgesteld. Wij vinden dit een waardevolle versnelling in de procedure, die gemeenten in de regio's eerder gelegenheid geeft nieuwe voorstellen voor locaties in te dienen, waarmee ook versnelling van ontwikkeling van locaties wordt gefaciliteerd.

Met het PPWW geeft u aan hoe u als provincie zorgt voor voldoende (ruimte voor) woningen en bedrijventerrein. Daarnaast stelt het programma kwalitatieve ambities en kaders aan de te realiseren woon- en werklocaties. Hoewel het programma sectoraal is opgezet, is de opgave waar we als regio en provincie voor staan is een integrale opgave. Dat betekent voor ons dat het ontwikkelen van woningen samen moet gaan met de (ruimte voor) groei van arbeidsplaatsen, en dat (schuif-)ruimte voor bedrijven nodig is om dit te faciliteren. We gaan hier bij het onderdeel Werken verder op in.

Integraal afwegen betekent ook dat de effecten op groen, infrastructuur, energie en vitaliteit moeten worden meegewogen. In deze reactie willen we benadrukken dat in deze afwegingen **Netcongestie** een groot en snelgroeiend probleem is. Het wordt steeds duidelijker dat dit hele grote impact gaat krijgen op de programmering van woningbouw- en werklocaties. In het programma moet dit probleem worden onderkend en de samenwerking met de regio op dit punt worden opgenomen.

In de paragraaf **Vitaliteit van kernen** wordt de verbinding gelegd met de motivatie die gemeenten hebben om woningbouw toe te voegen ten behoeve van vitaliteit. Deze motivatie komt, zoals u terecht omschrijft, niet voort uit woningbouw als middel, maar uit de effecten daarvan. Een acceptabel

voorzieningenniveau, een evenwichtige bevolkingsopbouw, het belang van het verenigingsleven. We hebben deze motivatie benadrukt tijdens de startbijeenkomst van het programma Vitale Samenleving.

Het benoemen en erkennen van deze motivatie zien wij als eerste goede stap. We streven ernaar dat deze sociale aspecten met een passende weging worden meegenomen bij de beoordeling van locaties. Want de werkwijze die u in het kader omschrijft doet dat onvoldoende, zo heeft de praktijk van de laatste jaren ons geleerd. De strikte beoordeling vanuit de omgevingsverordening zorgt ervoor dat de sociale aspecten het afleggen bij de overwegend ruimtelijke beoordeling.

De regio is het ermee eens dat een maatwerk aanpak de mogelijkheden moet bieden om recht te doen aan behoefte zoals die bij de regio aanwezig is. Daarvoor is het nodig om gezamenlijk de verschillende aspecten van vitaliteit nader uit te werken. Zo krijgen we de afwegingen scherper en kunnen we de keuzes voor locaties samen onderbouwen.

Aanvullend stellen wij voor daarin mee te nemen dat ook werkgelegenheid (bij het lokaal bedrijfsleven), ruimte voor ondernemerschap, de aanwezigheid van commerciële voorzieningen (bijv. winkels, horeca, ontspanning) bijdraagt aan de vitaliteit en dat bedrijfsruimte voor het lokale MKB hieraan kan bijdragen.

Onderdeel wonen

Algemeen

- Het is goed dat u toewerkt naar de nieuwe rol van de provincie in het wetsvoorstel Regie op Volkshuisvesting. Programmeren op woningbouw is daarbij belangrijk en dan is het logisch om in afstemming met de regio een kader vast te stellen.
- Helaas zien we in conceptkader dat er veel toetsingscriteria en ambities boven het bouwbesluit zijn opgenomen. Wees kritisch op deze stapeling en weeg per woningbouwlocatie af wat vereist is en wat flexibel is. Het kader moet niet fungeren als een keurslijf. Flexibiliteit is nodig, tenslotte is het uitgangspunt voor het provinciale programma om adaptief te programmeren.
- In het kader wordt het eisenpakket uitgebreid, terwijl er gemeenten zijn die al verder zijn in processen, waarbij bindende afspraken zijn gemaakt met corporaties en/of ontwikkelaars. De extra eisen kunnen deze afspraken niet ontbinden of leiden tot vertraging in het proces. Voorbeelden hiervan zijn het eenzijdig aanscherpen van het covenant duurzaamheid, Groen groeit mee en 2/3 betaalbaarheid. De spelregels moet je niet gedurende het spel veranderen.
- Het is goed dat er in het kader een doorkijk wordt gegeven na 2030, zo kan een gemeente ook afspraken maken voor ontwikkelingen na 2030. Het is voor de periode na 2030 wel lastig om duidelijkheid te krijgen op alle eisen die door u worden gesteld. Het is niet te verwachten dat concrete programma's en invulling van de locaties al in detail bekend zijn. Toetsing op de ambities is dan niet mogelijk.
- De stapeling van eisen is ook terug te vinden bij de kwantitatieve opgave en bandbreedte. In het conceptkader kiest u nu impliciet om in de woningbehoefte te voorzien én het berekende woningtekort terug te brengen naar 2%. In het IRP 2021-2040 hebben we de keuze voor de snelheid van inlopen van het tekort opengelaten. Daaruit ontstond de bandbreedte van (destijds) 104.000-125.000.

Woondeal

- Binnen de Woondeal definiëren we een opgave 2022-2030 van 61.000 woningen in U10. Hiervan zijn er 6.000 gerealiseerd in 2022. Dus resterende opgave 2023-2030 is 55.000. In het kader staat nu een (maximale) opgave voor 2023-2022 van 41.000 - 59.000. Dat betekent dat we:
 - Met de huidige woondeal binnen de bandbreedte zitten

- We er ca. 4.000 woningen bij zouden moeten programmeren om aan de bovenkant van de bandbreedte te zitten.

Dat is dan nog steeds minder dan de 6.000 extra woningen die BZK is zou hebben gevraagd. Als regio hebben we afzonderlijk naar u gereageerd op deze extra opgave.

- Het uitgangspunt 2/3 betaalbaarheid sluit aan bij de afspraken in de Woondeal. In het conceptkader wordt het uitgangspunt 'comply or explain' gehanteerd ("*Dat wil zeggen dat als gemeenten niet hieraan kunnen voldoen, gemeenten en provincie hierover in overleg gaan om te kijken of het alsnog haalbaar is of dat voor de betreffende uitleglocatie uit moet worden gegaan van een lager percentage. Daarbij speelt ook de totale balans betaalbaar-niet betaalbaar in het gemeentelijk woningbouwprogramma mee*"). Belangrijk hierbij is om oog te houden voor de fase van waarin een project zich bevindt en dit mee te wegen in de beoordeling. In nieuwe projecten is het eenvoudiger toe te passen dan bij al lopende projecten.
- En aanvullend: creëer voor gemeenten ruimte om meerdere kleine projecten (<50 woningen) als één uitbreidingslocatie te zien. Maak vervolgens afspraken op het niveau van één uitbreidingslocatie.

Flexwonen

- Het is goed om te zien dat de realisatie van flexwoningen meetelt in de woningbouwopgave. Onlangs heeft u een reactie van ons ontvangen op de extra opgave bij de Woondeal. In deze reactie pleiten wij ervoor de geplande en opgeleverde flexwoningen mee te tellen. In onze regio gaat het op dit moment om ongeveer 1.750 woningen. Datzelfde geldt voor onzelfstandige (studenten-) woningen. Ook deze tellen niet mee in de woondeal, maar er wonen wel mensen. Het gaat om ongeveer 1.700 eenheden in de U10.
- In het conceptkader is de totale opgave voor flexwoningen 10.000. Weliswaar is dit een opgave voor de gehele provincie maar vermoedelijk verwacht u het merendeel in de regio Utrecht net als de reguliere woningbouw. In de woondeal van de regio Utrecht zijn wel aantallen opgenomen van flexwoningen bij een aantal gemeenten, maar dat komt nog niet in de buurt van de veronderstelde opgave.

Duurzaam bouwen

- Gemeenten hebben convenanten als duurzaam bouwen en Groen Groeit meeondertekend vanuit de afspraak dat de invulling hiervan vrijwillig is. Nu worden deze opgenomen als eis. Hiermee haalt de provincie de vrijblijvendheid eenzijdig onderuit waarmee het draagvlak onder het convenant wordt afgebroken. Gemeenten zullen in de toekomst terughoudender zijn om dergelijke afspraken met de provincie te maken.
- In het concept wordt de ambitie geuit voor 'zilver' uit het convenant Duurzaam Bouwen, wordt getoetst op 'brons'. Een hogere lat kan leiden tot hogere kosten waarmee de haalbaarheid onder druk komt te staan. Vanuit een positieve invalshoek kan dit er ook voor zorgen dat de markt zich erop instelt, er meer regionale eenduidigheid komt en de markt niet meer lokaal hoeft te differentiëren. We pleiten vooral voor helderheid op dit vlak.

Onderdeel werken

In onze schriftelijke reactie op de uitkomsten van de provinciale behoefteraming bedrijventerreinen van Stec van 6 december 2023 hebben wij concrete voorstellen gedaan voor het nieuwe Kader provinciale programmering wonen en werken (Kader) en voor vermindering van het actuele tekort aan bedrijventerreinen. Wij hebben het concept Kader hieraan getoetst.

Urgentie

De behoefte aan bedrijventerreinen geeft duidelijk aan dat er sprake is van een groot, urgent en groeiend tekort aan bedrijventerreinen in de regio U10. Dit sluit aan op de urgentie in het recente nationale Programma Ruimte voor Economie van het Ministerie EZK, waarnaar in het Kader verwezen zou moeten worden om aansluiting te vinden bij het Rijksbeleid.

In het Kader wordt geconstateerd dat er 'een forse hoeveelheid extra bedrijventerrein nodig is voor de woningbouwopgave tot 2030, om de huidige woon-werkbalans in de provincie Utrecht in stand te houden'. Hoe terecht uw constatering ook is, de urgentie om dit tekort op te lossen is echter niet alleen in het belang van de woningbouwopgave en de woon-werkbalans. Het tekort bedreigt de economische vitaliteit en de werkgelegenheid van de meest competitieve regio van Europa.

Door het gebrek aan nieuwe bedrijventerreinen, die tevens de rol van schuifruimte vervullen, komen transformatielocaties (en woningbouw ter plaatse) niet tot ontwikkeling, stagneert de herstructurering en intensivering van bestaande bedrijventerreinen en de transitie naar de circulaire economie. Bedrijven kunnen niet verplaatsen om te groeien, nieuwe bedrijven kunnen zich niet in de regio vestigen, het gebrek aan doorstroming van grotere bedrijven beperkt de beschikbaarheid van ruimte voor het lokale MKB en door achterblijvende intensivering van bestaande bedrijventerreinen loopt het tekort aan ruimte verder op. Deze urgentie is onvoldoende aanwezig in het Kader.

Enkele voorbeelden illustreren deze problematiek.

- *Een florerend bouwbedrijf wil met 1 ha uitbreiden op bedrijventerrein Nieuw Overvecht in Utrecht, maar die ruimte is er niet. Ook een bedrijf uit de voedingsindustrie en een hippe creatieve broedplaats lukt het niet om uitbreiding op ditzelfde bedrijventerrein te realiseren.*
- *De gemeente Utrecht zoekt al 3-5 jaar tevergeefs voor enkele recyclingbedrijven, die toonaangevend zijn voor de transitie naar de circulaire economie, ruimte om te verplaatsen en grootschalige woningbouw mogelijk te maken. Voor andere circulaire bedrijven in Utrecht lopen huurcontracten af, zonder zicht op alternatieve locaties of zoeken – nog steeds zonder resultaat – een nieuwe plek om verder door te ontwikkelen en concept uit te bouwen.*
- *Er zijn enkele duurzame startups die geen betaalbare plek in de regio U10 hebben gevonden en helaas naar Amsterdam, Eindhoven en Culemborg zijn vertrokken.*
- *Een snelgroeiend maakbedrijf in Lopik snakt naar uitbreiding om de toenemende vraag naar hun producten te kunnen bedienen, maar loopt vast op gebrek aan ruimte.*
- *In Woerden en Zeist zijn er meerdere bedrijven die moeten wijken voor woningbouw/herontwikkeling of weg willen uit woonwijken, waaronder een containerservicebedrijf, een internationaal technologisch bedrijf, een logistiek bedrijf, een hout bedrijf en een vooraanstaand bedrijf in de levensmiddelensector.*
- *In de gemeente De Ronde Venen is een groothandel op zoek naar 1 ha voor uitbreiding, maar die inmiddels lijntjes naar een locatie buiten de provincie Utrecht heeft.*
- *Meerdere industriële bedrijven (levensmiddelensector, machinebouw) in deze gemeente zijn op zoek naar elk 1 á 2 ha uitbreidingsruimte, die er niet is. Een van de bedrijven is een grote werkgever (> 100 man) met veel werknemers die in De Ronde Venen wonen.*
- *In Woerden wil een bedrijf met 3 locaties graag concentreren op 1 circulair terrein, dat er (nog) niet is en in deze gemeente zijn er meerdere (grote) logistieke bedrijven die willen verplaatsen naar een groot regionaal bedrijventerrein, wat thans niet eerder dan ná 2030 in beeld is.*

In het Kader wordt het forse tekort aan bedrijventerreinen geduid als vertraagde uitgifte door de netcongestie. Het tekort is echter juist ontstaan door de snelle uitgifte van het aanbod dat rond 2018 – 2020 beschikbaar was (toen er nog geen sprake was van netcongestie), in combinatie met zeer lange doorlooptijden van ontwikkeling van bedrijventerreinen en een te laag tempo van nieuwe planontwikkeling. Door het stringente bedrijventerreinenbeleid van de provincie is die situatie onvoldoende voorzien en is er door de provincie onvoldoende gestuurd op tijdige planontwikkeling. In het vervolg moeten we dit met elkaar voorkomen. Daarom stellen we voor gezamenlijk aan de slag te gaan met het vinden van nieuwe zoeklocaties om tijdig perspectief te hebben op voldoende ruimte voor bedrijvigheid.

Maatregelen

We missen concrete voorstellen om het actuele tekort aan ruimte op te lossen. Opnieuw dringen wij er bij u op aan met ons aan tafel te gaan om gezamenlijk te verkennen welke maatregelen genomen kunnen worden voor versnelling van ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen, vergelijkbaar met het inspirerende voorbeeld van het provinciaal Programma Versnelling Woningbouw. In een gezamenlijke aanpak kunnen we ook de krachten bundelen om in te spelen op de nieuwe uitdagingen die de problematiek van netcongestie voor de nieuwe – en uitbreidingen van bestaande bedrijventerreinen veroorzaakt.

In het Kader wordt beschreven dat voor woningbouw de komende periode inzichtelijk wordt gemaakt welke randvoorwaarden meegegeven kunnen worden om ondanks de netcongestie woningbouw mogelijk te houden. Wij verwachten eenzelfde inspanning van de provincie voor de nieuwe bedrijventerreinen. Zonder daadkracht, creativiteit en ondernemerschap dreigt netcongestie de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen verder te vertragen en het tekort in stand te houden. Als woningbouw wél mogelijk blijft zou dit de woon-werkbalans verder verstoren. Graag zouden we samen met de provincie en met TenneT en Stedin om tafel gaan dit issue snel op te lossen voor bedrijventerreinen met als inzet 'denken in kansen en oplossingen'. Met elkaar zouden we moeten voorkomen dat er jaren verloren gaan door de voorbereidingen van de nieuwe bedrijventerreinen pas te starten als de netcongestie volledig is opgelost, dat moet slimmer kunnen.

Tenslotte dringen wij aan op vergroting van de slagkracht (middelen, capaciteit) van de OMU, zodat er meer en sneller resultaten worden geboekt van intensivering van bestaande bedrijventerreinen en de ambitie daarvoor in het Kader haalbaar gemaakt wordt. De opgave is immers vele malen groter dan wat de huidige middelen van OMU mogelijk is.

Programmeerruimte

Terecht wordt in het Kader gekozen voor het EIB-hoog scenario uit de behoefteanalyse. Dit sluit aan bij de economische kracht en ambitie van de provincie. Zoals in onze brief van december 2023 voorgesteld wordt aanvullend ruimte opgenomen voor compensatie van vervangingsvraag, voor additionele vraag, voor schuifruimte en voor een deel van de logistieke sector. Deze aanvullende ruimte is naar onze mening echter toch te beperkt gehouden, waardoor in de toekomst opnieuw een tekort aan ruimte voor bedrijven zal ontstaan. In de bijlage wordt ons voorstel toegelicht om de programmeerruimte voor de gehele periode 2023 – 2040 te verhogen met 85 ha.

In de brief van december 2023 heeft de U10 het verzoek gedaan om reeds geprogrammeerde locaties in de 2^e cyclus te herprogrammeren door ze naar voren te halen en/of van een groter volume te voorzien om het urgente tekort eerder te verminderen (volume en fasering van de uitgifte van de uitbreiding bedrijventerrein Mijdrecht, ontwikkeling van de uitbreiding bedrijventerrein Breukelerwaard en fasering van de uitgifte van de bedrijventerreinen Broekweg-Noord/Langshaven en Gaasperwaard 2 en 3). Onze voorstellen doen een beroep doen op 20 – 24 ha van de 29 – 39 ha programmeerruimte in

de periode 2023 – 2030 in het Kader. We zullen de concrete voorstellen inbrengen in het nieuwe Programma Wonen en Werken (3^e cyclus, 2025) en vertrouwen erop dat ze worden opgenomen.

Regionale bedrijventerreinen

De provincie is een traject gestart voor een provincie-brede verkenning van regionale bedrijventerreinen. Voor de regio U10 is het belangrijk dat er – naast het reeds geprogrammeerde regionaal bedrijventerrein Gaasperwaard 3 – perspectief is op een tweede locatie voor een regionaal bedrijventerrein (30 ha). Deze terreinen zijn noodzakelijk voor grootschalige en circulaire bedrijven uit de gehele regio en om grotere bedrijven ter herhuisvesten die lokaal een ruimtelijk knelpunt vormen en/of plaatsmaken voor transformatie naar woningbouw. De programmeerruimte van 2023 tot 2040 in het Kader is vooralsnog voldoende om dit volume van 30 ha te faciliteren. We verzoeken de provincie om in het onderzoek naar regionale bedrijventerreinen een 2^e locatie voor een regionaal bedrijventerrein van 30 ha netto in de regio U10 op te nemen.

Proces

We hebben er waardering voor dat in het Kader is vastgelegd dat kleinschalige uitbreidingen van bestaande bedrijventerreinen tot 1 ha per bedrijventerrein (en 1 – 3 ha per gemeente) niet meer via de cyclus van het PPWW geprogrammeerd hoeven te worden. Dit biedt gemeenten meer flexibiliteit. Op korte termijn komt meer ruimte beschikbaar. Het is een welkome vorm van versnelling en administratieve lastenverlichting.

In het Kader wordt aangekondigd dat de provincie een verband gaat leggen tussen goede resultaten op intensivering en verduurzaming van bestaande bedrijventerreinen en de beoordeling van de noodzaak voor nieuwe bedrijventerreinen. Wij stellen voor dat provincie, gemeenten en U10 samen een hanteerbare werkwijze uitwerken voor deze toets op resultaten van intensivering en verduurzaming.

Tot slot

Ten opzichte van het stringente bedrijventerreinenbeleid van de provincie Utrecht wordt in het nieuwe Kader een terechte beweging gemaakt naar het bieden van meer ruimte om het grote tekort in te lopen. Het is een noodzakelijke maar onvoldoende stap. Er is meer ruimte voor de toekomst nodig en er zullen maatregelen genomen moeten worden om de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen en de herstructurering van bestaande bedrijventerreinen te versnellen. Wij hopen dat u in het definitieve Kader dat u aan Provinciale Staten zal aanbieden onze voorstellen hiertoe overneemt.

Met vriendelijke groet, namens U10,

Susanne Schilderman, voorzitter bestuurstafel Economische positionering
Dolf Smolenaers, voorzitter bestuurstafel Gezonde woon- en leefomgeving

BIJLAGE

Onderbouwing extra programmeerruimte

Vervangingsvraag

Wij bepleiten niet 80%, maar de volledige vervangingsvraag te compenseren. Hier zijn meerdere argumenten voor. Onze ervaring is dat verplaatsende bedrijven willen groeien en meer ruimte vragen. Met deze compensatie ontstaat er ook programmeerruimte om bedrijven in het 'buitengebied', waarmee niet gerekend wordt in de ramingen, te verplaatsen naar bedrijventerreinen en de achterblijvende locaties te transformeren. In diverse gemeenten zijn en worden locaties kleiner dan 1 ha getransformeerd, die in het Kader niet worden meegerekend, maar bij elkaar wel optellen tot meerdere hectaren. Ons voorstel is om de programmeerruimte tot 2040 aan te vullen met 9 ha.

Additionele vraag - Voldoende ruimte voor transitie

In het Kader is proactief aanvullend programmeerruimte opgenomen voor additionele vraag vanwege de circulaire, energie- en andere maatschappelijke transitie. Op grond van de inschatting van het Planbureau voor de Leefomgeving dat deze transitie 40% extra ruimte vergen is de ruimte die in het Kader wordt opgenomen te bescheiden (5% tot 2030 en 15% na 2030). Ons voorstel is deze additionele vraag tot 2030 ophogen naar 10 % (14 ha) en na 2030 naar 20% (22 ha), bij elkaar 36 ha extra.

Normaal niveau schuifruimte – leegstand van 2% naar 4%-5%

Wij waarderen het dat in het Kader wordt erkend dat er proactief schuifruimte nodig is voor transformaties en intensivering en dat daarnaast een frictieleegstand van 4-5% gewenst is voor een gezonde economische dynamiek. Omdat er thans sprake is van een te krappe leegstand van ca. 2% wordt in het Kader terecht een inhaalslag gemaakt. In de programmeerruimte worden schuifruimte en frictieleegstand echter samen gebracht in één percentage. Ons voorstel is dat er aanvullend op 4-5% schuifruimte ook 4-5% frictieleegstand wordt geprogrammeerd: 9 ha tot 2030 en 17 ha na 2030, bij elkaar 26 ha extra programmeerruimte.

Hard aanbod - direct uitgeefbare bedrijfskavels

Het 'harde' aanbod van uitgeefbare kavels wordt afgetrokken van de behoefte om de programmeerruimte voor nieuwe bedrijventerreinen te bepalen. In het Kader wordt toegegeven dat een harde optie op ca. 14 ha in Nieuwegein (Het Klooster) eigenlijk onterecht wordt meegenomen bij het harde aanbod van 36 ha in de regio U10, omdat deze optie niet meer op de markt is. Wij stellen voor om in de programmeerruimte tot 2030 14 ha toevoegen als correctie.