

Gunningscriterium 1: Kwaliteit van de offerte

Wij gaan graag voor de Twentse rekenkamers aan de slag! Kernpunten van het aanbod van Bureau BUITEN zijn:

- Een team met veel rekenkameronderzoeken en andere beleidsevaluaties binnen het ruimtelijk domein, gecombineerd met een stevige kennisbasis op het gebied van planologie en ruimtelijke ordening.
- Ruime ervaring met regionale ruimtelijke visies en verstedelijkingsstrategieën, in heel Nederland (recent o.a. in de EHPZ, Stedendriehoek en Limburg) en specifiek binnen de Twentse context (ROS Twente).
- Praktijkervaring met het realiseren van evenwichtige en samenhangende programmering van functies zoals wonen, werken, recreatie, groen en voorzieningen, zowel inhoudelijk als in termen van proces en governance.
- Een transparant en logisch onderbouwd onderzoeksproces, waarin we aan de hand van een afgestemd normenkader lokale ruimtelijke plannen in beeld brengen, onderling vergelijkbaar maken, en confronteren.
- Inzet van innovatieve methodieken, waaronder AI-ondersteunde documentenanalyses en GIS/GeoDSO-analyses om tot inzichten te komen, uitgevoerd door ons eigen GIS-team.
- Innovatieve, visuele producten zoals regionale themakaarten en een 'OVI-Confrontatiekaart', om 'de optelsom van plannen' zichtbaar te maken en tot inzichten te komen over regionale samenhang in de ruimtelijke ordening.
- Oog voor proces en governance: een proces waarin we de Rekenkamers én ambtelijke experts betrekken, hun kennis over het ruimtelijk beleid benutten, uitkomsten verifiëren en aanscherpen. Bovendien hebben we oog voor regionale samenwerking en governance, en komen we – in overleg u en de gemeenten – tot aanbevelingen.

A. Hoofd- en deelvragen

A1. Reflectie en aanscherping van de hoofdvraag

Vooropgesteld: we vinden de vraag die de Twentse rekenkamers stellen uiterst relevant, en onderschrijven dat een gezamenlijke, samenhangende ruimtelijke ordening op regionaal niveau verre van evident en eenvoudig is. Uw initiële hoofdvraag richt zich breed op de mate waarin gemeenten 'in staat zijn om gezamenlijk ruimtelijke ordening te realiseren, rekening houdend met juridische, infrastructurele en andere randvoorwaarden'. We stellen voor om de hoofdvraag specifiekere toe te spitsen op de vragen uit uw startnotitie en onderscheiden daarin drie centrale aspecten:

- **Regionale samenhang:** In hoeverre vormen de gemeentelijke ruimtelijke ambities gezamenlijk een consistent en complementair ruimtelijk systeem op Twents niveau, zonder onderlinge tegenstrijdigheden, overlap of afwenteling, en in lijn met regionale afspraken en opgaven?
- **Evenwicht:** In hoeverre is de regionale optelsom van ruimtelijke programmering in balans met de (huidige en toekomstige) vraag, zodanig dat er geen structurele onder- of overprogrammering ontstaat (van wonen, werken, etc.) of witte vlekken (ontbreken van bepaalde functies) ontstaan op regionale schaal?
- **Uitvoerbaarheid:** In hoeverre is de regionale optelsom van ambities realiseerbaar in de regio, kijkend naar de beschikbaarheid van fysieke ruimte en naar de draagkracht vanuit water en bodem, energie, mobiliteit, milieuruimte en andere – waaronder financiële – randvoorwaarden?

Dit leidt tot de volgende hoofdvraag: **In hoeverre is de optelsom van individuele ruimtelijke plannen en ambities van Twentse gemeenten regionaal samenhangend, evenwichtig en (o.a. fysiek) realiseerbaar?**

A.2. en A3. Deelvragen en toelichting op inhoudelijke en methodologische relevantie

We hebben – op basis van de startnotitie - per toetsingsaspect voor elke onderzoeksfase deelvragen geformuleerd. In **fase 1** brengen wij de lokale ruimteclaims en hun onderbouwing in beeld. In **fase 2** confronteren wij de ambities van gemeenten met elkaar en analyseren wij waar deze elkaar versterken, overlappen of conflicteren. In **fase 3** beoordelen wij de optelsom van ambities en de betekenis voor Twente als geheel, qua samenhang, evenwicht en uitvoerbaarheid. De deelvragen zijn zowel **methodologisch als inhoudelijk relevant**. Methodologisch zorgen ze voor een navolgbare analyse: van inventarisatie naar vergelijking en vervolgens naar beoordeling van de optelsom. Inhoudelijk maken ze het mogelijk om samenhang, evenwicht en uitvoerbaarheid van de regionale ruimtelijke ontwikkeling integraal te toetsen.

	Fase 1 – Inventarisatie Lokale ambities en onderbouwing	Fase 2 – Vergelijking Confrontatie lokale ambities	Fase 3 – Optelsom Analyse effecten op regionaal niveau
Regionale samenhang	1.1 In hoeverre zijn of worden regionale ambities en afspraken (waaronder ROS Twente) doorvertaald in decentraal ruimtelijk beleid (omgevingsvisie e.a.)?	2.1 In hoeverre zijn decentrale ambities onderling complementair? Waar treden overlap, ruimtelijke conflicten of afwenteling op tussen gemeenten?	3.1. In hoeverre vormt de optelsom van lokale ambities een samenhangend en consistent ruimtelijk ontwikkelbeeld voor Twente?
Evenwicht	1.2 In hoeverre zijn de geformuleerde ruimteclaims onderbouwd met onderliggende prognoses van de markt, relevante marktgegevens en regionale programmeringsafspraken?	2.2 In hoeverre ontstaan er – per functie - op regionaal niveau patronen van overlap of concurrentie, dan wel van 'witte vlekken' of tekorten?	3.2a. In hoeverre is de regionale optelsom van ambities in balans met de markt (geen over- of onderprogrammering)? 3.2b. Is er een evenwichtige kosten-batenverdeling tussen lokale overheden en de markt?
Uitvoerbaarheid	1.3 In hoeverre houden de gemeentelijke ambities expliciet rekening met beschikbaarheid van fysieke ruimte, capaciteit van 'dragende systemen' (water- en bodem, mobiliteit,	2.3 In hoeverre concurreren gemeentelijke ambities om dezelfde fysieke ruimte en dezelfde capaciteit van dragende systemen, en waar leiden deze tot cumulatieve	3.3a. In hoeverre past de regionale optelsom van ambities binnen de fysieke ruimte in de regio? 3.3b. In hoeverre past de regionale optelsom van ambities binnen de (bestaande en geplande) capaciteit

energie) en randvoorwaarden vanuit hogere overheden?	knelpunten op regionaal niveau?	van dragende systemen (mobiliteit, energie, water en bodem)?
--	---------------------------------	--

Tot slot stellen we voor om in fase 3 ook in te gaan op **governance en samenwerking**, om te beoordelen in hoeverre de regio in staat is om te sturen op een samenhangende, evenwichtige en uitvoerbare regionale ruimtelijke ordening. Deze vragen beantwoorden we in fase 3, omdat we verwachten dat pas op basis van de 'regionale optelsom' zichtbaar wordt of en waar samenwerking en governance tekortschieten en waar bijsturing nodig is. Deelvragen zijn:

- In hoeverre is de huidige regionale samenwerking en governance in staat om te sturen op een samenhangende, evenwichtige en uitvoerbare ruimtelijke ontwikkeling in Twente?
- Welke concrete sturingsopties en interventies zijn beschikbaar om de regionale samenhang, het marktevenwicht en de uitvoerbaarheid van ruimtelijke ontwikkeling te verbeteren?

Omgang met belemmerende c.q. faciliterende factoren en randvoorwaarden
 De startnotitie benoemt voor fase 3 diverse factoren en randvoorwaarden die de regionale ruimtelijke ordening van kunnen belemmeren c.q. faciliteren. We hebben oog voor deze aspecten, en laten ze terugkomen in onze deelvragen:

- Bestuurlijke en organisatorische belemmeringen:** We analyseren in fase 1 hoe randvoorwaarden vanuit hogere overheden doorwerken in gemeentelijke ambities en ruimteclaims (deelvraag 1.3) en in hoeverre regionale afstemming ten grondslag lag aan de plannen (deelvraag 1.1). Vraag 4 en 5 gaan in op regionale samenwerking.
- Kosten, baten, marktwerking:** We toetsen in fase 1 of decentrale ambities onderbouwd zijn met marktprognoses (vraag 1.2) en beoordelen het regionale evenwicht tussen vraag en aanbod in fase 3 (3.2a). Vraag 3.2b onderzoekt publiek-private kosten-batenverdelingen (bv. afdekken van 'orendabele toppen' in woningbouw).
- Ambities:** We confronteren in fase 2 de ambities van gemeenten en brengen overlap en conflicten in beeld (2.1-2.2).
- Aansluiting infrastructuur/'dragende systemen':** We beoordelen in fase 3 de aansluiting van de omgevingsvisies op de infrastructurele en andere netwerken (bv. netbewuste planning; realisatie van nieuwe woonwijken i.r.t. bestaande infrastructuur) ter beantwoording van deelvraag 3.3b.
- Fysieke belemmeringen:** We toetsen of de optelsom van ambities past binnen de beschikbare ruimte (vraag 3.3a).

N.B. onze onderzoekopzet sluit aan op de vraagstelling uit de startnotitie en wijkt deels af van de klassieke indeling in doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid. Doeltreffendheid staat centraal in de beoordeling van de 'optelsom' (fase 3), terwijl doelmatigheid (bv. deelvraag 3.2a) en rechtmatigheid (bv. 1.3) waar relevant worden meegenomen.

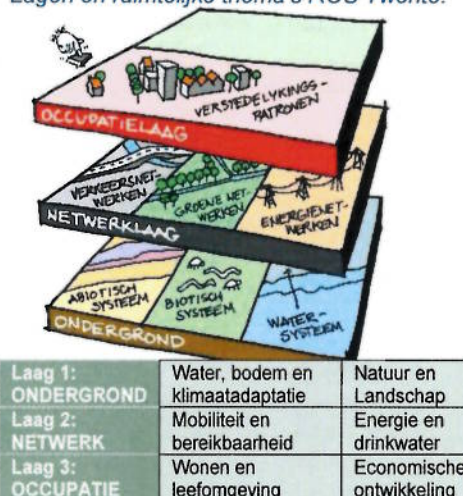
B. Aanpak hoofdvraag: onderzoeklijnen in lijn met drie fasen uit startnotitie

De regio Twente kent een hoge mate van interne complexiteit, zoals ook zichtbaar in de ROS Twente. De regio wordt gekenmerkt door verschillen tussen stedelijke en meer landelijke gemeenten, met uiteenlopende ruimtelijke profielen en opgaven. In onze analyse nemen wij deze complexiteit expliciet mee door te kijken naar gemeente-overstijgende patronen, regionale samenhang en spanningen tussen functies en systemen.

In fase 1 (inventarisatie) brengen wij de lokale ruimtelijke plannen en ambities systematisch en vergelijkbaar in beeld. We starten met een **AI-ondersteunde documentanalyse** van de omgevingsvisies en ander relevant beleid, waarmee we per gemeente de ruimteclaims (kwantitatief) en ambities (kwalitatief) structureren volgens de zes centrale thema's uit de ROS (zie tekstkader). Deze informatie verwerken we in een **gecodeerde dataset**. Omdat omgevingsvisies vaak een globaal en kwalitatief karakter hebben, betrekken wij waar nodig ook onderliggende documenten zoals omgevingsplannen, programmeringsafspraken en sectorale uitwerkingen.

De Ruimtelijke Ontwikkel Strategie (ROS) Twente – waar Bureau BUITEN o.l.v. Studio Bereikbaar aan werkt – bevat het meest actuele beeld van de ruimtelijke ambities van Twente. De (90% versie van de) ROS vormt daarom een belangrijk vertrekpunt voor ons onderzoek. We sluiten in onze analyse onder meer aan op de 'lagenbenadering' (ondergrond, netwerk en occupatie) uit het stuk en de centrale thema's die de ROS per laag onderscheidt. Deze benadering helpt om de regio als één samenhangend systeem te begrijpen. De **ondergrondlaag** stelt daarbij randvoorwaarden, en bepaalt wat er ruimtelijk mogelijk is in de **netwerk- en de occupatielaag**. We analyseren in fase 1 de ruimtelijke ambities en claims uit de omgevingsvisies per laag en thema uit de ROS. In fase 2 en 3 kijken we nadrukkelijk ook naar de verbanden tussen de lagen. Bijvoorbeeld: zijn regionale ambities voor wonen, werken en voorzieningen (laag 3: occupatie) uitvoerbaar, kijkend naar (plannen voor) het mobiliteits- en energiesysteem in de regio (laag 2) en naar de ondergrond (laag 1)?

Lagen en ruimtelijke thema's ROS Twente:



Vervolgens beoordelen wij de ruimtelijke plannen – per gemeente en thema, en beantwoorden we de deelvragen:

- Regionale samenhang (deelvraag 1a):** o.a. door te inventariseren in hoeverre gemeentelijke omgevingsvisies blijf geven van regionale samenhang en afstemming, en consistent zijn met regionale ambities.
- Marktevenwicht (deelvraag 1b):** o.a. mate van onderbouwing van lokale ruimteclaims met marktprognoses.
- Uitvoerbaarheid (1c):** o.a. mate waarin lokale ruimtelijke plannen rekening houden met fysieke condities.



Dit doen we m.b.v. een **transparant normenkader**, als consistente en navolgbare basis voor de verdere analyse.

Gebruik van een normenkader: Een transparant normenkader stelt ons in staat om ambities uit verschillende omgevingsvisies systematisch te coderen en te structureren, zodat deze onderling vergelijkbaar worden. Omgevingsvisies verschillen sterk in opbouw, detailniveau en terminologie, en bevatten vaak kwalitatieve ambities en bredere zoekgebieden, maar niet altijd kwantitatieve programmering of exacte locaties. Waar gegevens ontbreken of ambigu zijn, vullen we deze aan via interviews met betrokken gemeenten. Zo ontstaat een consistente en navolgbare dataset als basis voor de beantwoording van de onderzoeksvragen. Verschillen in tijdshorizons maken we uniform door 2050 als ijkjaar te hanteren.

Tabel: Voorbeeld uitwerking normenkader voor de drie onderzoeksdimensies in fase 1 (inventarisatie)

Dimensie	Indicatoren: gemeentelijke plannen zijn:	Scoringsduiding (1–3–5)
Regionale samenhang	<ul style="list-style-type: none"> Consistent met regionale ambities/afspraken (o.a. uit de ROS) Onderbouwd vanuit een regionale blik Afgestemd met buurgemeenten 	<p>1: Geen verwijzing regio; volledig lokaal georiënteerd</p> <p>3: Impliciete, beperkte of inconsistente samenhang</p> <p>5: Expliciete en consistente samenhang met regionale ambities en afstemming met regio en buurgemeenten</p>
Markt-Evenwicht	<ul style="list-style-type: none"> Onderbouwd met prognoses (vraag) en andere marktgegevens Gedifferentieerd naar functies/doelgroepen Consistent met regionale programmering 	<p>1: Geen onderbouwing met vraag of marktgegevens</p> <p>3: Beperkte of globale onderbouwing</p> <p>5: Integrale onderbouwing met prognoses, marktdata en duidelijke differentiatie</p>
Uitvoerbaarheid	<ul style="list-style-type: none"> Passend binnen beschikbare fysieke ruimte Gekoppeld aan dragende systemen In lijn met randvoorwaarden vanuit hogere overheden 	<p>1: Geen aandacht voor fysieke of systeemcondities</p> <p>3: Randvoorwaarden benoemd maar beperkt uitgewerkt</p> <p>5: Integrale en expliciete koppeling tussen ambities en fysieke en systeemdraagkracht</p>

In fase 2 (**vergelijking**) confronteren de ruimtelijke plannen per gemeente en gaan we op zoek naar regionale patronen. Allereerst analyseren we – ondersteund door AI – verschillen en overeenkomsten tussen gemeenten in de mate van regionale samenhang, markt-evenwicht en uitvoerbaarheid van hun ruimtelijke plannen, op basis van de dataset uit fase 1. We visualiseren regionale patronen in tabellen, figuren en grafieken (bv. heatmaps of een scatterplot zoals in de figuur rechts) die laten zien hoe gemeenten op diverse onderzoeksdimensies scoren.

Gemeente	Regionale samenhang	Evenwicht	Uitvoerbaarheid
Almelo	5	3	3
Borne	3	3	3
Dinkelland	1	3	1
Enschede	5	5	3
...			



Naast de 'dataset-analyse' zetten we nog diverse andere onderzoeksmethoden in om de deelvragen uit fase 2 te beantwoorden:

- **Regionale samenhang (deelvraag 2.1):** we stellen een Omgevingsvisie- (**OVI-**) **confrontatiekaart** op die de gemeentelijke omgevingsvisies op kaart samenvoegt tot één regiokaart. Deze kaart brengt in beeld hoeverre ruimtelijke plannen 'gemeentegrens-overstijgend' op elkaar aansluiten (mate van complementariteit, eventuele ruimtelijke conflicten/afwenteling). We focussen op plannen met een duidelijk grensoverschrijdend karakter, zoals wonen, mobiliteit, groenblauwe verbindingen, en plannen met bovenlokale externe effecten (bv. nieuwe industrie).
- **Marktevenwicht (deelvraag 2.2):** we benutten de GIS-gebaseerde **GeoDSO-tool** om lokale ruimtelijke plannen/ruimteclaims voor heel Twente op kaart inzichtelijk te maken (zie onderdeel C voor meer informatie). We stellen **themakaarten** op en richten ons daarbij primair op de 'occupatielaag' (voorzien ruimte voor woningbouw, werken, voorzieningen, etc.). Op basis van de themakaarten én de OVI-confrontatiekaart analyseren we **regionale patronen** (overlap/concurrentie binnen bepaalde markten of juist witte vlekken/tekorten) in gemeentelijke plannen.
- **Uitvoerbaarheid (deelvraag 2.3):** we analyseren de mate waarin gemeentelijke ruimtelijke plannen concurreren om dezelfde fysieke ruimte en capaciteiten van dragende systemen. We maken **systeemkaarten** (bv. mobiliteit, energie, water) en leggen deze op de themakaarten om inzicht te krijgen in de aansluiting van de omgevingsvisies op de infrastructurele en andere netwerken. We vullen de resultaten uit fase 2 aan in interviews met gemeenten.

In fase 3 (**optelsom**) brengen we in beeld wat het effect is van de optelsom van gemeentelijke plannen voor Twente als geheel, kijkend naar:

- **Regionale samenhang (deelvraag 3.1):** we vergelijken de **OVI-confrontatiekaart met de ontwikkelperspectief-kaart van de ROS**. Dit leidt tot inzichten in de mate waarin de optelsom van lokale ambities (OVI-kaart) een samenhangend ruimtelijk beeld vormt dat overeenkomt met de regionale ambitie (ROS). Ook geven we een kwalitatieve beschrijving van de 'optelsom van ambities': wat voor overkoepelend beeld komt hieruit naar voren, in hoeverre is dit beeld regionaal samenhangend, en wat zijn effecten voor bv. ruimtelijke structuur, systeemdruk en onderlinge afhankelijkheden?
- **Marktevenwicht (deelvraag 3.2a):** We vergelijken de optelsom met de regionale markt-vraag door de gemeentelijke ruimteclaims per functie te aggregeren. Waar concrete cijfers ontbreken, werken we met bandbreedtes en expliciete aannames. Vervolgens toetsen we het regionale aanbod aan prognoses en maken we de marktsituatie (vraag vs. aanbod) en eventuele **over- of onderprogrammering per functie inzichtelijk in balansdashboards**.
- **De kosten-batenverdeling tussen overheid en markt (deelvraag 3.2b)** brengen we indicatief in beeld op basis van de omgevingsvisies, door te beoordelen in hoeverre daarin rekening wordt gehouden met randvoorwaarden voor een evenwichtige verdeling (zoals betaalbaar wonen en programmering per segment). Daarbij kijken we expliciet naar mogelijke vormen van afwenteling (bv. opgaven zoals sociale woningbouw landen onevenredig bij



- specifieke gemeenten). We merken op dat de feitelijke kosten-batenverdeling primair wordt bepaald in latere fasen (anterieure overeenkomsten, kostenverhaal), en dat we deze dus enkel op hoofdlijnen analyseren. In interviews met gemeenten (zie stappenplan) toetsen en verrijken we ons beeld van de kosten-batenverdeling.
- **Uitvoerbaarheid in fysieke ruimte (vraag 3.a):** We toetsen de geaggregeerde ruimteclaims per functie aan de fysieke ruimte in de regio (o.b.v. gemeentelijke plankaarten) om te bepalen waar tekorten of overschotten ontstaan.
 - **Uitvoerbaarheid i.r.t. de capaciteit van dragende systemen** (water, bodem, energie, mobiliteit; **deelvraag 3.2b**) brengen we op basis van kengetallen, beleid en interviews in beeld. We onderzoeken waar knelpunten ontstaan (bv. waar capaciteitsgrenzen worden overschreden) en in hoeverre de 'regionale optelsom' uitvoerbaar is.
 - **Governance (deelvraag 4):** we analyseren de huidige governance van de regionale ruimtelijke ordening, zowel ambtelijk als bestuurlijk (rollen, afspraken en zeggenschap). Dit combineren we met inzichten uit interviews over hoe de samenwerking in de praktijk functioneert. Deze bevindingen confronteren we met de uitkomsten uit fase 2 en 3, om te beoordelen in hoeverre geconstateerde knelpunten (zoals overlap, tekorten en uitvoerbaarheidsproblemen) daadwerkelijk worden opgepakt. Een expertinterview in fase 3 wordt ingezet voor duiding en reflectie.
 - **Sturingsmogelijkheden (deelvraag 5):** we bouwen voort op de antwoorden van deelvraag 4 door te identificeren waar verbetering nodig is en welke sturingsopties beschikbaar zijn. We benutten daarbij best practices uit andere regio's en onderscheiden drie typen interventies: sturend (bijv. afspraken en programmering), procesmatig (bijv. samenwerking en governance) en instrumenteel (bijv. data, monitoring en dashboards).

C. Innovatie & eigen inbreng

C1. Nieuwe onderzoeksmethoden: GeoDSO tool om 'optelsom van omgevingsplannen' in beeld te brengen

Voor dit project zetten wij de GeoDSO-tool van Esri in, die het mogelijk maakt om plangebieden uit omgevingsvisies en omgevingsplannen digitaal te ontsluiten, ruimtelijk te koppelen en gemeentegrens-overstijgend te analyseren. Hiermee kunnen wij in fase 2 de OVI-confrontatiekaart en themakaarten opstellen en inzicht bieden in ruimtelijke samenhang, overlap en mogelijke conflicten tussen gemeentelijke ambities. De GeoDSO-tool vormt daarmee een belangrijk instrument binnen onze bredere aanpak, waarin wij GIS-analyses, een gecodeerde dataset en het normenkader combineren om tot een onderling vergelijkbaar en navolgbaar beeld te komen.

Een belangrijke voorwaarde is dat gemeentelijke plannen voldoende zijn voorzien van geografische informatie. Indien dit voor (delen van) gemeenten niet het geval is, vullen wij de analyse aan met een handmatige interpretatie van plankaarten en beleidsdocumenten, zodat de ruimtelijke vergelijking volledig en consistent kan worden uitgevoerd.

C2. Slim gebruik van data om ruimteclaims te toetsen en te vergelijken

In dit onderzoek bouwen we stapsgewijs, in drie fasen, een consistente dataset van de ruimtelijke ambities in Twente:

- In **fase 1 (inventarisatie)** leggen we de basis door omgevingsvisies en andere relevante beleidsdocumenten systematisch te analyseren en te coderen. Per gemeente en per thema (o.b.v. de lagen/thema's uit de ROS) leggen we ruimteclaims (kwantitatief) en ambities (kwalitatief) vast in één gestructureerde dataset. Deze wordt aangevuld met scores op het normenkader (samenhang, evenwicht, uitvoerbaarheid), zodat een onderling vergelijkbaar en navolgbaar beeld ontstaat.
- In **fase 2 (vergelijking)** verdiepen we de dataset door ruimtelijke informatie toe te voegen (via GIS/GeoDSO) en ruimteclaims te koppelen aan locaties en dragende systemen. We verrijken de dataset met inzichten uit interviews en externe bronnen (zoals programmeringsafspraken en marktdata), zodat een integrale dataset ontstaat van kwantitatieve en kwalitatieve ruimtelijke plannen en ambities.
- In **fase 3 (optelsom)** benutten we de dataset voor een analyse op regionaal niveau, ter toetsing en beoordeling van de 'optelsom'. We confronteren het aanbod per functie met de marktvraag, de beschikbare fysieke ruimte en de capaciteit van dragende systemen, zodat inzicht ontstaat in samenhang, evenwicht en uitvoerbaarheid.

C3. Innovatieve producten

- **OVI-Confrontatiekaart:** Deze kaart voegt alle omgevingsvisies van de Twentse gemeenten samen tot één integraal ruimtelijk beeld van de 'optelsom van plannen'. De kaart maakt inzichtelijk in hoeverre plannen gemeentegrens-overstijgend op elkaar aansluiten en laat zien waar ambities complementair zijn, maar ook waar overlap, concurrentie om ruimte of ruimtelijke conflicten optreden. De focus ligt op plannen en opgaven met een bovenlokale impact, zoals mobiliteit, energie, natuurverbindingen en grootschalige plannen voor woningbouw en werklocaties. In fase 2 gebruiken we de kaart als analyse-instrument om regionale patronen en knelpunten zichtbaar te maken; in fase 3 confronteren we deze met de ontwikkelperspectiefkaart van de ROS om de regionale samenhang te beoordelen.
- **Themakaarten en systeemkaarten:** Aanvullend stellen we thematische kaarten op (bijv. wonen, werken, voorzieningen) en systeemkaarten (mobiliteit, energie, water en bodem), waarin ruimteclaims worden gekoppeld

Voorbeeld OVI-confrontatiekaart EHPZ (Bureau BUITEN & MUST)



aan locaties en dragende systemen. Deze kaarten maken zichtbaar waar functies zich concentreren, waar 'witte vlekken' ontstaan en waar cumulatieve druk op systemen optreedt. In fase 3 vormen deze kaarten de basis voor de beoordeling van uitvoerbaarheid en systeemdrukkracht.

- **Balansdashboards:** Op basis van de geaggregeerde dataset worden de gemeentelijke ruimteclaims per functie op regionaal niveau opgeteld (fase 3). Deze aanbodgegevens confronteren we vervolgens met de verwachte markt vraag, op basis van prognoses, programmeringsafspraken en beschikbare marktdata. Waar nodig werken we met bandbreedtes en expliciete aannames. We maken een balansdashboard dat deze confrontatie visualiseert en in één oogopslag zichtbaar maakt waar sprake is van evenwicht en waar spanningen optreden.

C4. Onderbouwing en verantwoording gebruik AI en ondervangen van kwaliteitsrisico's

Bureau BUITEN maakt op verantwoorde manier gebruik van AI (via betaalde accounts binnen ChatGPT en Copilot) om onze analyses efficiënter te maken, ons werk te controleren en tot aanvullende inzichten te komen:

- **Fase 1:** We gebruiken AI-ondersteunende, iteratieve analysetechnieken om de te analyseren openbare beleidsdocumenten efficiënt te structureren, vergelijken en analyseren op basis van het (door ons) vooraf opgestelde normenkader. Deze werkwijze versnelt de omzetting van tekst naar data. Alle analyses en conclusies worden gecontroleerd, geïnterpreteerd en gevalideerd door ons. Voor de navolgbaarheid en transparantie leggen we de gebruikte prompts/coderingsregels vast. Voor AI-inzet bij niet-openbare stukken vragen we toestemming.
- **Fase 2:** We zetten AI in om verschillen en overeenkomsten tussen gemeenten inzichtelijk te maken. Op basis van de dataset uit fase 1 ondersteunt AI bij het identificeren van patronen, zoals overlap, concurrentie en 'witte vlekken', en bij het structureren van vergelijkingen tussen gemeenten en thema's. We gebruiken AI ook om de dataset aan te vullen met een koppeling tussen ambitie en systeem(druk).
- **Doorlopend:** Gedurende het hele onderzoek zetten we AI in. Zo gebruiken we het bij de analyse van interviews, onder andere door deze via een Python (Whisper)-plug-in te laten transcriberen. Daarnaast passen we doelgerichte prompts toe om zo precies mogelijke antwoorden te verkrijgen. AI ondersteunt bij het identificeren van terugkerende thema's en het herkennen van patronen in de kwalitatieve data. Dit draagt bij aan een systematische en consistente verwerking, waarbij wij de uitkomsten blijven verifiëren.

D. Planning en stappenplan

D.1 Uitgewerkte planning en stappenplan o.b.v. onderzoeksplan (B) en innovatieve methoden (C)

Fase 1. Inventarisatie lokale ruimtelijke ambities en onderbouwing (*Deelvragen 1.1-1.3; Planning: juni t/m aug.*)

- **Startgesprek met vertegenwoordiging begeleidingscommissie.** We bespreken de offerte, scherpen onze onderzoeksmethodiek aan waar nodig en maken praktische afspraken (interviews, documenten, bijeenkomsten).
- **Opstellen startnotitie met onderzoeksvragen,** te onderzoeken documenten, methodiek en normenkader.
- **Documentenanalyse:** verzamelen en analyseren van bestaande (beleids)documenten. We gaan primair uit van de volgende documenten (vastgestelde versies, of (ambtelijke) conceptversies per 1 juni 2026):
 - Lokaal: omgevingsvisies van de 14 Twentse gemeenten + andere relevante (omgevings)plannen
 - Regionaal: omgevingsvisie Waterschap Vechtstromen; Omgevingsvisie en Omgevingsverordening provincie Overijssel; ROS Twente; Regionale programmeringsafspraken voor wonen en werken (o.a. Woondeal Twente, behoeferaming bedrijventerreinen Overijssel); RES Twente
 - Nationaal: Concept Nota Ruimte; CBS / Primos woningbehoefte
- **Opstellen dataset:** de gemeentelijke omgevingsvisies coderen we a.d.h.v. de zes thema's van de ROS (zie B).
- **Aanvullen dataset a.d.h.v. normenkader:** voor de drie dimensies scoren we de zes thema's per gemeente a.d.h.v. een normenkader (zie B). Dit benutten we voor de **beantwoording van deelvragen 1.1 t/m 1.3.**
- **Bespreken uitkomsten fase 1** met begeleidingscommissie en vooruitblik fase 2.

➤ **Resultaat: Notitie 1 - Inventarisatie lokale ruimtelijke plannen Twente, met beantwoording vraag 1.1-1.3**

Fase 2. Vergelijking van gemeentelijke ambities (*Deelvragen 2.1-2.3; Planning: augustus t/m oktober*)

- **Opstellen van OVI-confrontatiekaart en thema- en systeemkaarten m.b.v. GeoDSO** om overlap, concurrentie en 'witte vlekken' te kunnen identificeren.
- **Analyse** van verschillen en overeenkomsten tussen gemeenten in **samenhang** (deelvraag 2.1), **marktevenwicht** en regionale patronen hierin (deelvraag 2.2) en **systeemdrukanalyse** (deelvraag 2.3) door vergelijking van ruimteclaims met dragende systemen en een inschatting van de bijbehorende systeemdruk (laag/middel/hoog).
- **Opstellen concept-vragenlijsten** voor interviews n.a.v. analyseresultaten, toets bij begeleidingscommissie.
- **Groepsinterviews met de Twentse gemeenten** (ambtenaren RO, projectmanagers omgevingsvisies) om de analyse te toetsen, hiaten op te vullen en specifieke aandachtspunten op te halen. We spreken in elk geval graag de 11 gemeenten die deelnemen aan het onderzoek (en overleggen met u of en hoe we de 3 niet-deelnemende gemeenten ambtelijk kunnen betrekken). Een voorbeeld van de gespreksindeling:
 - Gesprek 1: De grootste drie gemeenten Enschede, Hengelo, Almelo.
 - Gesprek 2: Westelijke gemeenten: Hellendoorn, Wierden, Rijssen-Holtten, Hof van Twente, Haaksbergen
 - Gesprek 3: Oostelijke gemeenten: Twenterand, Tubbergen, Dinkelland, Oldenzaal, Losser, Borne.
 - Gesprek 4: Waterschap Vechtstromen en Provincie Overijssel (gezamenlijk interview).
- **Gespreksverslagen interviews opstellen** en terugleggen voor akkoord.
- **Bespreken uitkomsten fase 2** in voortgangsoverleg met begeleidingscommissie.

➤ **Resultaat: Notitie 2 – Vergelijking lokale ruimtelijke plannen Twente & beantwoording vraag 2.1-2.3 (incl. OVI-confrontatiekaart, thema- en systeemkaarten)**



Fase 3. Optelsom, regionale effectanalyse & afronding (Deelvragen 3.1 - 5; Planning: oktober t/m februari).

- **Kwalitatieve beschrijving van de 'optelsom van ambities'**: we vergelijken de OVI-confrontatiekaart met de ontwikkelperspectiefkaart van de ROS.
- **Opstellen balansdashboard**: we confronteren vraag en aanbod per functie op regionale schaal en geven inzicht in eventuele over- of onderprogrammering.
- **Beoordeling kosten-batenverdeling**: we beoordelen of in de OVI's sprake is van een goede basis voor een evenwichtige verdeling tussen overheid en markt en in hoeverre er sprake is van afwenteling (zie deel B).
- **Draagkrachtanalyse**: we toetsen de ruimteclaims (o.b.v. 'themakaarten') aan de beschikbare fysieke ruimte en aan de capaciteit van de dragende systemen (o.b.v. 'systeemkaarten').
- **Aandachtspunten uit regionale gremia ophalen**: voor laatste (regionale) aandachtspunten toetsen we de resultaten bij verschillende regionale gremia die gaan over ruimte en ruimtegebruik. We denken aan ca. 3 gesprekken (in overleg met u te bepalen). Denk aan het Bestuurlijk Overleg Sociaaleconomische Structuurversterking (BOSS), het regionaal overleg "Mobiliteit", het overleg Milieu, Duurzaamheid en Afval (MDA), het overleg voor de regionale energiestrategie (RES), het Bestuurlijk Overleg wonen, en het VTH beleidsoverleg. Ook vragen we expliciet om aandachtspunten voor deelvraag 4 (governance) en 5 (sturingsopties en interventies).
- **Reflectie interview** met prof. Dr. Gert-Jan Hospers (Radboud Universiteit) om de resultaten van het onderzoek te duiden, in bovenregionaal perspectief te plaatsen, en te reflecteren op governance en sturingsmogelijkheden.
- **Analyse governance en sturingsmogelijkheden**. Naast de regionale gesprekken en het reflectie-interview, benutten we hiertoe ook voorbeelden van andere regio's, zoals Brainport Eindhoven en Regio Zwolle.
- **Beantwoording hoofdvraag en verwerken in concept Nota van Bevindingen**, nog zonder aanbevelingen en bespreken met begeleidingscommissie.
- **Verwerken feedback en opleveren tweede concept Nota van Bevindingen; ambtelijk wederhoor (AW)**, waarna de technische reacties verzameld worden in één document en door ons wordt verwerkt tot een derde concept Nota van Bevindingen, inclusief conclusies en aanbevelingen (zie onderdeel B, deelvraag 4 en 5).
- **Bestuurlijk wederhoor**: u zorgt voor het proces om te komen tot bestuurlijk wederhoor. De reacties worden door de individuele rekenkamers per organisatie opgenomen (zoals toegezegd in de Nota van Inlichtingen).
- **Presentatie Nota van Bevindingen en aanbevelingen aan alle rekenkamers en gemeenteraden gezamenlijk**. In overleg zijn wij aanvullend beschikbaar voor individuele gemeentes die behoefte hebben aan een aanvullende of verdiepende presentatie in de raad of raadscommissie.

In de Nota van Bevindingen nemen we infographics op, die op beknopte en toegankelijke wijze de belangrijkste bevindingen, conclusies en aanbevelingen weergeven. Hiermee kunnen verschillende elementen uit het onderzoek in één oogopslag 'gelezen' worden, ook voor een breder publiek, zoals inwoners of stakeholders.



➤ **Resultaat: Nota van Bevindingen "Regionale samenhang, evenwichtigheid en uitvoerbaarheid van ruimtelijke ordening in Twente" incl. beantwoording deelvragen 3 t/m 5 en aanbevelingen.**

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de planning van de drie fases (looptijd: 1 juni 2026 t/m februari 2027)

Maand	2026												2027					
	Juni	Juli	Aug	Sept	Okt	Nov	Dec	Jan	Feb									
Week	23	25	27	29	31	33	36	38	40	42	45	47	49	52	1	3	5	7
Fase 1	•				•													
Fase 2								•										
Fase 3											•	AW	AW			•		
Nota Bevindingen											N1	N2						N3

D2. Kritieke planningsrisico's

Risico	Mitigerende maatregel
Afhankelijkheid van tijdige aanlevering van documenten door 11 gemeenten (en beperkte informatie van 3 niet-deelnemende gemeenten) en andere partijen	Strakke coördinatie, duidelijke afspraken over welke documenten en aanlevermomenten; actief opvolgen; waar nodig gebruik van openbare bronnen.
Beperkte beschikbaarheid van stakeholders voor interviews en overleggen	Interviews tijdig inplannen, flexibel omgaan met agenda's en waar nodig alternatieve momenten of vormen (bijv. digitaal) benutten
Verschillen in kwaliteit, detailniveau en actualiteit van beleidsdocumenten	Toepassing van een uniform normenkader, inzet van AI-ondersteunde analyse en duiding en validatie door onderzoekers
Beperkte beschikbaarheid van kwantitatieve gegevens (ruimteclaims, programmering)	Aanvullen met kengetallen en onderbouwde aannames (transparant gemaakt) en gericht uitvragen in interviews
Beperkingen in gebruik van GeoDSO/GIS door ontbrekende of onvolledige geografische data	Aanvullen met handmatige analyse van plankaarten en beleidsdocumenten