

KOERSEN MET KWALITEIT

KOERSDOCUMENT OMGEVINGSVISIE EN
OMGEVINGSVERORDENING PROVINCIE UTRECHT

BESLUIT GS 6 NOVEMBER 2018



PROVINCIE  UTRECHT



**RUIMTE VOOR DUURZAME
ONTWIKKELING**

**GEZONDE EN VEILIGE
SAMENLEVING**

**ENERGIENEUTRAAL,
KLIMAATBESTENDIG
EN WATERROBUUST**

**AANTREKKELIJKE
LEEFOMGEVING**

INHOUD 



INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING	3	4. AANPAK	35
1. OVER HET KOERSDOCUMENT	5	4.1 KEUZES MAKEN	35
1.1 DOEL VAN HET KOERSDOCUMENT	5	4.2 ROL VAN HET PLANMER	37
1.2 GEBIEDSGERICHTE KEUZES IN 2019	6	4.3 ONZE STURINGSFILOSOFIE	37
1.3 WERKEN IN DE GEEST VAN DE OMGEVINGSWET	6	4.4 RELATIE MET ONS HUIDIGE BELEID	38
2. HORIZON UTRECHT 2050 ALS BASIS	8	4.5 UITVOERING GEVEN AAN DE VISIE	39
2.1 HORIZON UTRECHT 2050	8	4.6 FLEXIBILITEIT IN BELEID	42
2.2 VAN HORIZON NAAR KOERS	10	4.7 DIGITAAL EN OBJECTGERICHT	43
3. KOERS	12	4.8 PARTICIPATIETRAJECT OMGEVINGSVISIE EN OMGEVINGSVERORDENING	44
3.1 UITGANGSPUNTEN VOOR DE KOERS	13	BIJLAGEN	
3.2 RUIMTE VOOR DUURZAME ONTWIKKELING	15	Bijlage 1: Overzicht van uitgangspunten en koersen	50
3.3 GEZONDE EN VEILIGE SAMENLEVING	21	Bijlage 2: Onderzoeksagenda voor 2019	53
3.4 ENERGIENEUTRAAL, KLIMAATBESTENDIG EN WATERROBUUST	24	Bijlage 3: PlanMER	55
3.5 AANTREKKELIJKE LEEFOMGEVING	30	Bijlage 4: Provinciale belangen	59
		Bijlage 5: Bouwstenen Omgevingsvisie	64
		Bijlage 6: Juridische achtergrond van het stroomschema Afwegingskader Omgevingsverordening	67
		Bijlage 7: Overzicht provinciale taken en instructieregels over de Omgevingsverordening	76



SAMENVATTING

■ Samenvatting

■ Over het Koersdocument

■ Horizon als basis

■ Koers

- Uitgangspunten voor de koers
- Ruimte voor duurzame ontwikkeling
- Gezonde en veilige samenleving
- Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust
- Aantrekkelijke leefomgeving

■ Aanpak

■ Bijlagen

De provincie Utrecht maakt een integrale Omgevingsvisie en een integrale Omgevingsverordening voor de fysieke leefomgeving in de provincie. Daarmee geeft de provincie invulling aan twee belangrijke instrumenten uit de [Omgevingswet](#). Deze wet treedt naar verwachting begin 2021 in werking. Dit Koersdocument is een tussenstap: hierin staan onderwerpen die wij (Provinciale Staten) een plaats willen geven in de Omgevingsvisie, de programma's om de visie te realiseren en de Omgevingsverordening. Bij ieder onderwerp geven we een eerste verkenning van de beleidsmatige koers.

KOERS OP HOOFDLIJNEN

Onze provincie heeft een fijn woon- en leefklimaat. Dat willen we zo houden. Tegelijkertijd moeten we ruimte maken voor grote maatschappelijke opgaven.



Puzzelen aan balans tussen opgaven en Utrechtse kwaliteiten

Denk aan het groeiende aantal inwoners, de aantrekkelijke economie, oplossingen voor mobiliteitsvraagstukken, de energietransitie en noodzakelijke aanpassingen vanwege klimaatverandering. We willen deze opgaven zo oppakken dat onze provincie aantrekkelijk blijft en een veilige, gezonde en duurzame leefomgeving houdt.

Dit doen we door voor alle maatschappelijke opgaven gebiedsgerichte keuzes te maken die passen bij het betreffende gebied. Daarbij hanteren we de volgende uitgangspunten:

- We kiezen oplossingen waarmee we de Utrechtse kwaliteiten per saldo behouden of versterken, zo nodig met compenserende maatregelen;
- We concentreren nieuwe ontwikkelingen, om zorgvuldig om te gaan met de schaarse ruimte en de Utrechtse kwaliteiten, maar er blijft ook ruimte beschikbaar voor lokale opgaven.

In dit Koersdocument zetten we de koers voor het omgevingsbeleid uit aan de hand van vier thema's:

- Ruimte voor duurzame ontwikkeling (wonen, werken, mobiliteit en landbouw);
- Gezonde en veilige samenleving;
- Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust;
- Aantrekkelijke leefomgeving (natuur, erfgoed, landschap).

■ Samenvatting

■ Over het Koersdocument

■ Horizon als basis

■ Koers

- Uitgangspunten voor de koers
- Ruimte voor duurzame ontwikkeling
- Gezonde en veilige samenleving
- Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust
- Aantrekkelijke leefomgeving

■ Aanpak

■ Bijlagen

De koers voor deze thema's krijgt een gebiedsgerichte uitwerking in de Omgevingsvisie. We gaan nadruk leggen op de balans tussen nieuwe ontwikkelingen en Utrechtse kwaliteiten, op gezondheid en veiligheid en op de ontwikkeling van openbaar vervoer en fietsgebruik. Ook kiezen we nieuwe verstedelijkingslocaties en locaties voor duurzame energieopwekking. En we maken concreet hoe we de leefomgeving aanpassen aan klimaatverandering en hoe we de transitie naar een circulaire landbouw en de transitie van bodemdalingsgebieden tot stand willen brengen.

HORIZON UTRECHT 2050

In voorjaar van 2018 hebben we samen met burgers, medeoverheden en andere partners een beeld geschetst van het Utrechtse grondgebied op de lange termijn: Horizon Utrecht 2050. Deze visie op de lange termijn maakt duidelijk wat de kansen, opgaven en dilemma's voor de fysieke leefomgeving zijn. De gezamenlijke ideeën uit de Horizon hebben we als richtpunt genomen voor dit Koersdocument. Alle onderwerpen uit Horizon Utrecht 2050 komen - iets anders geordend - terug in de koers.

AANPAK EN VERVOLGSTAPPEN

In 2019 stellen we de Omgevingsvisie en Omgevingsverordening op, volgens de lijnen van dit Koersdocument. Samen met onze partners maken we voor de vier thema's gebiedsgerichte keuzes. We hanteren hiervoor onze sturingsfilosofie: 'We bieden ruimte voor ontwikkelingen die passen bij de Utrechtse kwaliteiten, met het principe 'lokaal wat kan, regionaal wat moet' als basis en met de nadrukkelijke wens de doelen in samenwerking te halen.' In dit participatietraject kiezen we voor maatwerk: de partijen die aan tafel zitten kunnen per onderwerp en per gebied verschillen. Eind 2019 zijn de Omgevingsvisie en de Omgevingsverordening in ontwerp klaar. Ook hebben we dan een overzicht van programma's voor de realisatie van de Omgevingsvisie.

In 2020 liggen deze documenten ter visie en kan iedereen een zienswijze indienen. Na eventuele aanpassing zullen Provinciale Staten de Utrechtse Omgevingsvisie, de Omgevingsverordening en het overzicht van programma's eind 2020 vaststellen.



1. OVER HET KOERSDOCUMENT

- **Samenvatting**

- **Over het Koersdocument**

- **Horizon als basis**

- **Koers**

- Uitgangspunten voor de koers
- Ruimte voor duurzame ontwikkeling
- Gezonde en veilige samenleving
- Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust
- Aantrekkelijke leefomgeving

- **Aanpak**

- **Bijlagen**

Wij (Provinciale Staten van Utrecht) hebben de koers uitgezet voor de integrale Omgevingsvisie en de bijbehorende Omgevingsverordening en programma's. In 2019 willen wij deze koers samen met onze partners verder uitwerken in gebiedsgerichte keuzes.

1.1 DOEL VAN HET KOERSDOCUMENT

De provincie Utrecht maakt één integrale Omgevingsvisie voor de fysieke leefomgeving. Onze Omgevingsvisie krijgt een vertaling in een integrale Omgevingsverordening met regels voor de fysieke leefomgeving. Wij willen de visie en verordening begin 2020 in inspraak brengen en eind 2020 vaststellen. Daarbij hoort ook een overzicht van de programma's die de provincie gaat opstellen om de beleidskeuzes uit de visie verder te concretiseren. Op deze manier geven we op tijd invulling aan deze instrumenten uit de Omgevingswet: de wet treedt naar verwachting begin 2021 in werking.

Het voorliggende Koersdocument is een tussenstap op weg naar de Omgevingsvisie, de Omgevingsverordening en de programma's (hieronder bedoelen we met Omgevingsvisie het geheel van deze documenten).

Met het Koersdocument hebben wij het volgende doel voor ogen:

- inhoudelijk richting geven aan de Omgevingsvisie;
- ruimte bieden om verder te werken aan de Omgevingsvisie, ook tijdens de periode van Provinciale Statenverkiezingen en coalitievorming;
- de partners van de provincie Utrecht informeren over de thema's waar de provincie zich voor wil inzetten en samenwerking voor zal zoeken.

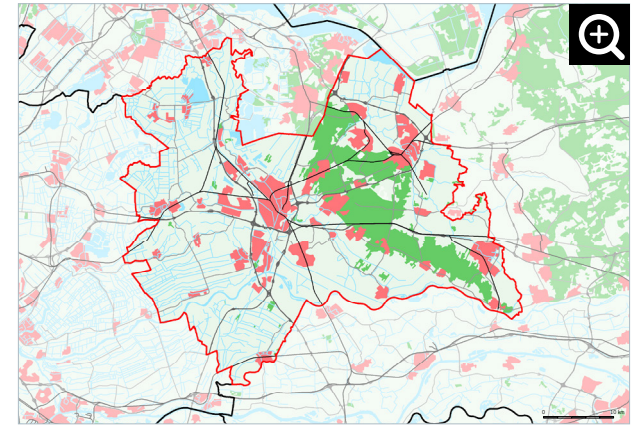
In het Koersdocument benoemen wij de thema's die we een plaats willen geven in de Omgevingsvisie, omdat de provincie er een taak voor heeft of omdat er een belangrijke maatschappelijke opgave is waar de provincie (mede) verantwoordelijkheid voor wil nemen. Bij ieder thema geven we een inhoudelijke verkenning van de koers op hoofdlijnen. Deze koers is hiermee nog geen vastgesteld nieuw beleid. Het document geeft richting aan de in 2019 op te stellen Omgevingsvisie, Omgevingsverordening en het overzicht van programma's. In een aantal gevallen is nader onderzoek of een uitwerking nodig om de koers goed te kunnen vertalen in de Omgevingsvisie, Omgevingsverordening of programma's. Het Koersdocument geeft deze onderzoeksvragen aan. Tijdens het totstandkomingsproces in 2019 kunnen we als Provinciale Staten thema's toevoegen en zo nodig extra onderzoeksvragen uitzetten.

1. OVER HET KOERSDOCUMENT

- **Samenvatting**
- **Over het Koersdocument**
- **Horizon als basis**
- **Koers**
 - Uitgangspunten voor de koers
 - Ruimte voor duurzame ontwikkeling
 - Gezonde en veilige samenleving
 - Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust
 - Aantrekkelijke leefomgeving
- **Aanpak**
- **Bijlagen**

1.2 GEBIEDSGERICHTE KEUZES IN 2019

De Omgevingsvisie wordt gebiedsgericht: beleid en regels zijn toegespitst op verschillende gebieden binnen de provincie, passend bij het huidige of gewenste karakter van de gebieden. Het Koersdocument geeft aan voor welke thema's de provincie gebiedsgerichte keuzes wil maken, maar bevat zelf nog geen gebiedsgerichte keuzes. Met het Koersdocument willen we in 2019 een gezamenlijk proces met onze partners ingaan om tot gebiedsgerichte keuzes te komen en deze vast te leggen in de Omgevingsvisie. Het resultaat verwerken we in de Omgevingsverordening en het overzicht van programma's ([zie ook 4.8](#)).



Afbeelding 1: Het grondgebied van de provincie Utrecht

Bron: provincie Utrecht

1.3 WERKEN IN DE GEEST VAN DE OMGEVINGSWET

De [Omgevingswet](#) leidt tot vereenvoudiging en stroomlijning van het omgevingsrecht: de huidige wetten over de fysieke leefomgeving worden teruggebracht tot één samenhangend stelsel van planning, besluitvorming en procedures. Het motto van de Omgevingswet is 'Ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit'. Kernwoorden uit de wet zijn *samenhang/integraal*, *grotere bestuurlijke afwegingsruimte*, *eenvoudiger en sneller*, *vertrouwen* en *participatie* bij visie- en planvorming.

1. OVER HET KOERSDOCUMENT

- **Samenvatting**

- **Over het Koersdocument**

- **Horizon als basis**

- **Koers**

- Uitgangspunten voor de koers
- Ruimte voor duurzame ontwikkeling
- Gezonde en veilige samenleving
- Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust
- Aantrekkelijke leefomgeving

- **Aanpak**

- **Bijlagen**

In de huidige netwerksamenleving is het niet meer aan de orde dat een enkele partij plannen en projecten in de fysieke leefomgeving tot stand brengt of oplegt. De Omgevingswet biedt daarom volop kansen voor nieuwe initiatieven en dynamiek door meerdere partijen. Dit komt tot uiting in de sturingsfilosofie van de Omgevingswet: de houding van de overheid verandert van 'nee, tenzij' naar 'ja, mits' voor initiatiefnemers. Dat betekent dat de overheid vertrouwen geeft en denkt in mogelijkheden, maar ook kaders meegeeft en verantwoordelijkheid neemt voor maatschappelijke waarden. Participatie en overleg zijn hier onlosmakelijk mee verbonden. Maatwerk is daarbij van belang: de provincie bekijkt samen met de andere partijen voor elk van de maatschappelijke opgaven en (project)fasen wie een bijdrage kan leveren aan het oplossen van een vraagstuk en in welke rol dat gebeurt.

Deze denkwijze willen we met ons omgevingsbeleid in praktijk brengen. De provincie Utrecht scoort over het algemeen hoog op ranglijsten van een aantrekkelijke leefomgeving en een goed functionerende economie, maar het is niet vanzelfsprekend dat we deze positie houden. Zo zullen de verwachte groei van bevolking en economie en oplossingen voor mobiliteitsvraagstukken, de energietransitie en klimaatverandering grote ruimtelijke gevolgen hebben.



Afbeelding 2: De 4 verbeteringen van het nieuwe Omgevingsstelsel

Bron: Infographic van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, april 2017

Als we dat niet zorgvuldig doen, kan dat ten koste gaan van een veilige, gezonde en duurzame leefomgeving. We kunnen dan ook niet achteruit leunen. Sturing is nodig om tot een evenwicht tussen al deze aspecten te komen. Dat willen we bereiken met ons omgevingsbeleid. We willen daar gebiedsgericht vorm aan geven, samen met onze partners, ieder vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid. Het resultaat schrijven we op in onze Omgevingsvisie.

2. HORIZON UTRECHT 2050 ALS BASIS

- **Samenvatting**
- **Over het Koersdocument**

- **Horizon als basis**

- **Koers**

- Uitgangspunten voor de koers
- Ruimte voor duurzame ontwikkeling
- Gezonde en veilige samenleving
- Energieneutraal, klimaatbestendig en waterbuust
- Aantrekkelijke leefomgeving

- **Aanpak**
- **Bijlagen**

De Omgevingswet vraagt van provincies om een integrale visie voor de lange termijn op de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving op te stellen, als basis voor de Omgevingsvisie. De provincie Utrecht heeft dit in het voorjaar van 2018 gedaan, samen met medeoverheden, andere partners en burgers: Horizon Utrecht 2050.

2.1 HORIZON UTRECHT 2050

[Horizon Utrecht 2050](#) is tot stand gekomen via een uitgebreid participatietraject. De deelnemers hebben hiervoor één generatie vooruitgekeken. In de Horizon benoemen zij strategische maatschappelijke opgaven die voortkomen uit verwachte [trends en ontwikkelingen](#), in de wetenschap dat het onzeker is hoe deze trends en ontwikkelingen precies zullen uitpakken. In Horizon Utrecht 2050 schetsen de deelnemers hoe de provincie Utrecht zich volgens hen ontwikkelt én hoe zij Utrecht in de toekomst graag willen zien. Ook beschrijven zij de dilemma's die daaruit voortkomen: de impact van de verwachte en gewenste ontwikkelingen op het Utrecht dat we nu kennen en op het beleid in de provincie. De Horizon benoemt bovendien de kwaliteiten die maken dat het nu en ook in de toekomst goed wonen, werken en leven is in de provincie Utrecht. Horizon Utrecht 2050 biedt daarmee een gezamenlijk richtpunt voor beleid en maakt de kansen, opgaven en dilemma's duidelijk.



Afbeelding 3: Kaft van de Horizon Utrecht 2050

Bron: Horizon Utrecht 2050, provincie Utrecht, juni 2018

2. HORIZON UTRECHT 2050 ALS BASIS

- **Samenvatting**

- **Over het Koersdocument**

- **Horizon als basis**

- **Koers**

- Uitgangspunten voor de koers
- Ruimte voor duurzame ontwikkeling
- Gezonde en veilige samenleving
- Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust
- Aantrekkelijke leefomgeving

- **Aanpak**

- **Bijlagen**

De Horizon schetst een provincie Utrecht in 2050 waarbij groei en leefbaarheid in evenwicht zijn en de diversiteit aan steden, dorpen en landschappen onveranderd groot is. De toegenomen bevolkingsomvang, economie en mobiliteit zijn goed ingepast en de opgaven voor energietransitie, klimaatverandering en gezondheid zijn voorzien van een Utrechts antwoord.



Hiermee komt de Horizon tot de volgende Overkoepelende maatschappelijke opgave: “Er komen veel ruimtevragers op Utrecht af. Tegelijkertijd willen we onze provincie aantrekkelijk houden voor wonen, werken, ontspannen en ontmoeten. Dit is een puzzel die vraagt om slimme keuzes, combinaties, evenwicht en de juiste prioritering.” Deze maatschappelijke opgave is uitgewerkt in zes onderwerpen:

- Schaalsprong in stedelijkheid;
- Energieneutraal en klimaatbestendig;
- Circulaire landbouw en gezond voedsel;
- Bereikbaarheid is slim, schoon en veilig;
- Groen, gezond en slim;
- Levend landschap.

De Horizon Utrecht 2050 is van alle deelnemers gezamenlijk. Het document is te vinden via [deze link](#).

Afbeelding 4: De Horizon Utrecht 2050 samengevat

Bron: Horizon Utrecht 2050, provincie Utrecht, juni 2018

2. HORIZON UTRECHT 2050 ALS BASIS

- Samenvatting
- Over het Koersdocument

- **Horizon als basis**

- **Koers**
 - Uitgangspunten voor de koers
 - Ruimte voor duurzame ontwikkeling
 - Gezonde en veilige samenleving
 - Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust
 - Aantrekkelijke leefomgeving
- Aanpak
- Bijlagen

2.2 VAN HORIZON NAAR KOERS

Wij hebben Horizon Utrecht 2050 als richtpunt gebruikt voor de Koers in dit document. Onze keuzes in de Koers hebben we getoetst aan Horizon Utrecht 2050 om na te gaan of ze toekomstproof zijn. Waar mogelijk hebben we concretere tussendoelen gesteld voor 2030 en 2040, op basis van kennis over trends en ontwikkelingen. Deze concretisering hebben we nodig voor de strategische beleidskeuzes in de Omgevingsvisie en de Omgevingsverordening en voor de uitwerking in programma's.

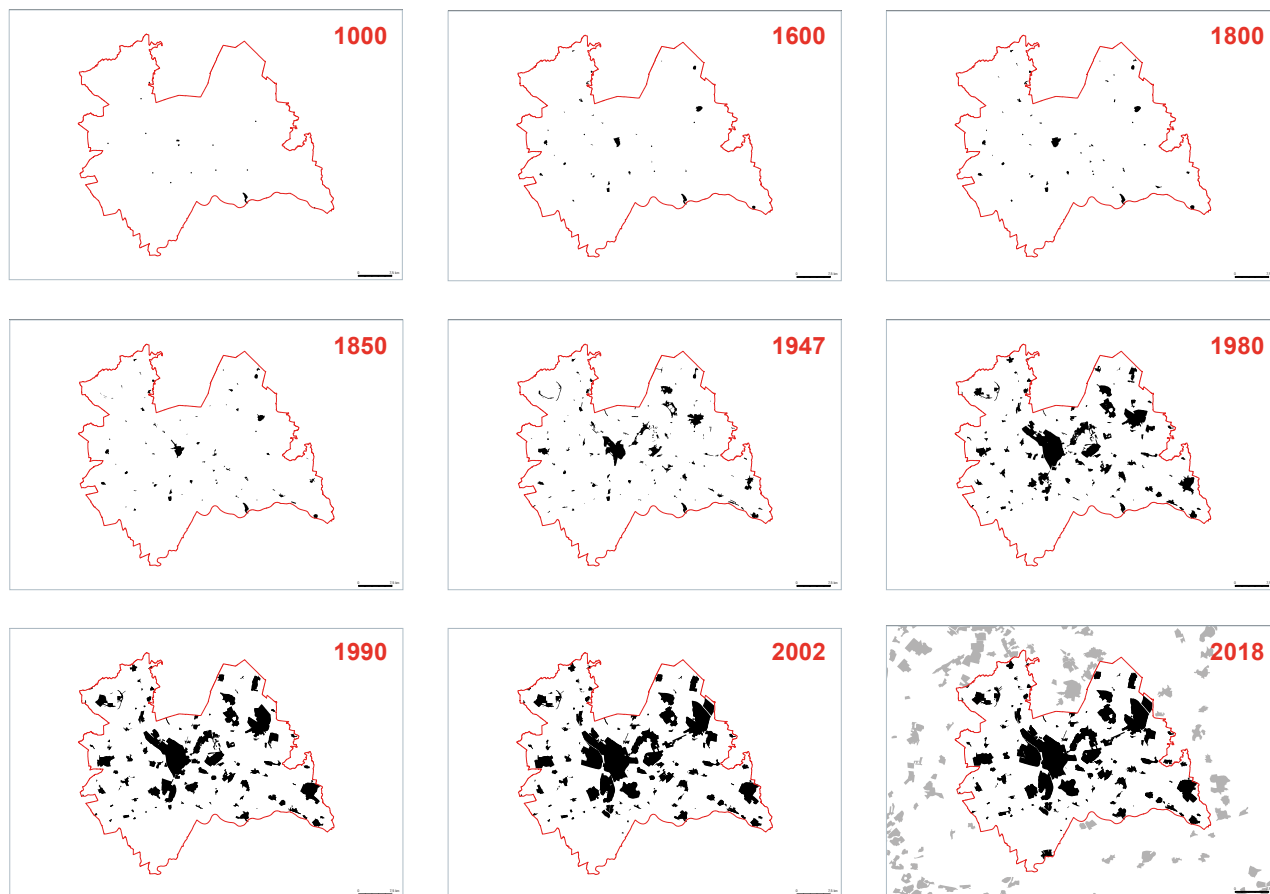
In onze Koers onderscheiden we vier thema's. Het eerste thema is 'Ruimte voor duurzame ontwikkeling', in aansluiting op het primaire inhoudelijke doel van de

Omgevingswet. Hierbij gaan we in op een aantal grote opgaven en transities die met elkaar samenhangen: voor wonen, werken, mobiliteit en agrarische bedrijven. We hebben dus de keuze gemaakt om drie onderwerpen uit Horizon Utrecht 2050 samen te nemen (schaalsprong in stedelijkheid, bereikbaarheid en landbouw), zodat we ze bij de voorbereiding van de Omgevingsvisie integraal kunnen bezien. De overige onderwerpen uit de Horizon komen bijna één op één terug in de thema's uit de Koers. De thema's uit de Koers zijn op enkele punten breder of juist smaller. Daarom hebben we sommige onderwerpen naar een ander thema verplaatst (zoals het onderwerp bodem- en watersysteem). We hebben de namen aangepast, zodat deze de lading goed dekken.

HORIZON UTRECHT 2050	KOERSDOCUMENT OMGEVINGSBELEID
Schaalsprong in stedelijkheid Bereikbaarheid is slim, schoon en veilig Circulaire landbouw en gezond voedsel	Ruimte voor duurzame ontwikkeling
Groen, gezond en slim	Gezonde en veilige samenleving
Energieneutraal en klimaatbestendig Levend landschap	Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust Aantrekkelijke leefomgeving

Afbeelding 5: Van Horizon naar Koers

- **Samenvatting**
- **Over het Koersdocument**
- **Horizon als basis**
- **Koers**
 - Uitgangspunten voor de koers
 - Ruimte voor duurzame ontwikkeling
 - Gezonde en veilige samenleving
 - Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust
 - Aantrekkelijke leefomgeving
- **Aanpak**
- **Bijlagen**



Afbeelding 6: De groei van bebouwing door de eeuwen heen
Bron: provincie Utrecht

3. KOERS

- **Samenvatting**
- **Over het Koersdocument**
- **Horizon als basis**

- **Koers**

- Uitgangspunten voor de koers
- Ruimte voor duurzame ontwikkeling
- Gezonde en veilige samenleving
- Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust
- Aantrekkelijke leefomgeving

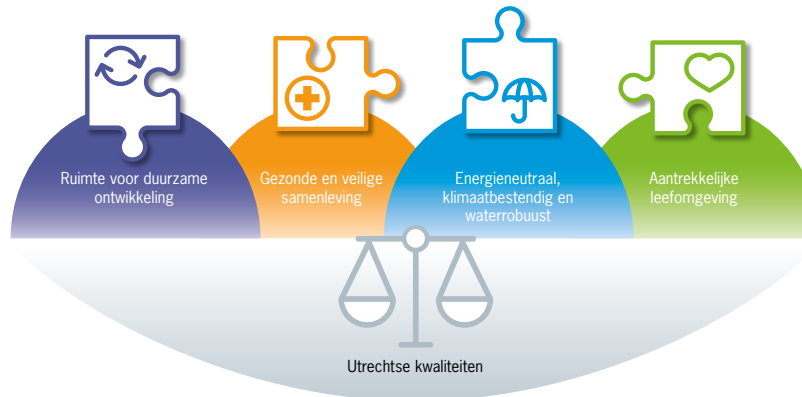
- **Aanpak**
- **Bijlagen**

Met onze Koers maken we duidelijk hoe we het toekomstbeeld van Horizon Utrecht 2050 willen bereiken. We zetten op hoofdlijnen de koers uit voor de grote maatschappelijke opgaven.

Dat doen we aan de hand van vier thema's:

- Ruimte voor duurzame ontwikkeling
- Gezonde en veilige samenleving
- Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust
- Aantrekkelijke leefomgeving

Onze koers voor deze thema's vormt de basis voor de Omgevingsvisie die we in 2019 samen met alle partners willen opstellen. De koers zoals hieronder beschreven krijgt dan een gebiedsgerichte uitwerking. [Bijlage 1](#) geeft een totaalbeeld van de koers.



Afbeelding 7: Puzzelen aan balans tussen opgaven en Utrechtse kwaliteiten

3. KOERS



3.1 UITGANGSPUNTEN VOOR DE KOERS

- **Samenvatting**
- **Over het Koersdocument**
- **Horizon als basis**
- **Koers**

- **Uitgangspunten voor de koers**

- **Utrechtse kwaliteiten**

- **Concentratie**

- **Ruimte voor duurzame ontwikkeling**

- **Gezonde en veilige samenleving**

- **Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust**

- **Aantrekkelijke leefomgeving**

- **Aanpak**

- **Bijlagen**

Bij het uitzetten van de Koers hebben wij twee uitgangspunten gehanteerd:

- We kiezen oplossingen waarmee we de Utrechtse kwaliteiten per saldo behouden of versterken, zo nodig met compenserende maatregelen.
- We concentreren nieuwe ontwikkelingen, om zorgvuldig om te gaan met de schaarse ruimte en de Utrechtse kwaliteiten, maar er blijft ook ruimte beschikbaar voor lokale opgaven.

Deze uitgangspunten zullen we ook hanteren bij de uitwerking in de Omgevingsvisie.

Utrechtse kwaliteiten

De Utrechtse kwaliteiten zijn in beeld voordat we besluiten nemen over de aanpak van een opgave, in de Omgevingsvisie en bij de gebiedsgerichte uitwerking daarna. Zo komen we tot integrale en evenwichtige besluiten.

De Utrechtse kwaliteiten zijn de kwaliteiten die belangrijk zijn voor de uitstraling en aantrekkelijkheid van de provincie Utrecht en voor het behoud van een duurzame en veilige leefomgeving.

Ze bieden kansen en stellen voorwaarden. Het is onze ambitie het fijne woon-, werk- en leefklimaat in onze provincie op peil te houden als we oplossingen kiezen voor de maatschappelijke opgaven. Dit doen we door voor alle opgaven gebiedsgerichte keuzes te maken die passen bij de Utrechtse kwaliteiten in het betreffende gebied. Soms zullen we echter moeten kiezen voor een oplossing die kwaliteiten aantast. Dan willen we hiervoor zo nodig compenseren. Daarvoor moeten we de bestaande kwaliteiten goed in beeld hebben. Doel is dat elke ontwikkeling per saldo kwaliteitsverbetering brengt. Naast de fysieke kwaliteiten zijn ook economische ontwikkeling, bereikbaarheid, een goede woon- en werkomgeving met aantrekkelijke voorzieningen en inclusiviteit belangrijk.

3. KOERS

- **Samenvatting**
- **Over het Koersdocument**
- **Horizon als basis**
- **Koers**
 - Uitgangspunten voor de koers
 - Utrechtse kwaliteiten
 - Concentratie
 - Ruimte voor duurzame ontwikkeling
 - Gezonde en veilige samenleving
 - Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust
 - Aantrekkelijke leefomgeving
- **Aanpak**
- **Bijlagen**

De Utrechtse kwaliteiten zijn veelomvattend en gaan over:

- gezonde leefomgeving, zoals schone lucht en geluid en stilte;
- veilige leefomgeving, zoals waterveiligheid en externe veiligheid;
- robuust bodem- en watersysteem;
- landschappelijke en cultuurhistorische aantrekkelijkheid;
- natuur en biodiversiteit;
- vitale steden en dorpen.

Concentratie

Wij concentreren nieuwe ontwikkelingen.

Voor de grote maatschappelijke opgaven is ruimte nodig. Het inpassen van die ruimte vraag heeft impact op de omgeving. Denk daarbij aan de benodigde locaties voor verstedelijking, bereikbaarheid en duurzame energie. Wij kiezen ervoor om te zoeken naar grootschalige locaties waar we deze nieuwe ontwikkelingen concentreren. Zo kunnen we robuuste oplossingen voor de opgaven kiezen. Bovendien blijft de impact beperkt tot een relatief klein gebied. Dat is belangrijk voor het behoud van onze aantrekkelijke landschappen, het cultureel erfgoed en de natuur. We zoeken locaties waar de ongewenste impact relatief klein en goed te compenseren is en waar we voor meerdere opgaven een oplossing kunnen bieden. Zou kunnen ontwikkelingen elkaar versterken en kunnen we ook bijdragen aan lokale vraagstukken. De keuze voor concentreren betekent niet dat er elders niets meer kan of mag. Voor lokale opgaven is tenslotte ook ruimte nodig. We brengen voor de Omgevingsvisie in beeld welke ruimte vragen op Utrecht afkomen, hoe groot deze zijn en waar ruimte kan ontstaan.

3. KOERS



3.2 RUIMTE VOOR DUURZAME ONTWIKKELING

- **Samenvatting**
- **Over het Koersdocument**
- **Horizon als basis**
- **Koers**
 - Uitgangspunten voor de koers
 - Ruimte voor duurzame ontwikkeling
 - **Verstedelijking**
 - Wonen
 - Werken
 - Mobiliteit
 - Agrarische bedrijven
 - Gezonde en veilige samenleving
 - Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust
 - Aantrekkelijke leefomgeving
- **Aanpak**
- **Bijlagen**

Utrecht staat voor grote groei- en transitieopgaven. Er komen veel ruimtevragen op de provincie af. We willen de vraag naar ruimte op een duurzame manier accommoderen. Tegelijkertijd willen we de regio aantrekkelijk houden.

Verstedelijking

Koers: Wij kiezen ervoor om de ruimtevraag voor wonen en werken op een duurzame wijze te accommoderen: met voorrang binnenstedelijk en nabij OV-knooppunten. En met aandacht voor de Utrechtse kwaliteiten, klimaatbestendigheid en de energietransitie.

Verstedelijking blijft een belangrijke ruimtevrager. Deze groei is van alle tijden en zet ook in de toekomst door. Tot 2050 zijn 157.000-175.000 extra woningen nodig om aan de volledige vraag te voldoen. Dit zijn zo'n 100.000 tot 120.000 woningen meer dan eerder voorzien in de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013-2028 ([Herijking 2016](#)). De meeste woningen kunnen naar verwachting binnenstedelijk een plaats krijgen, maar er zal ook ruimte voor uitbreiding nodig zijn. Op termijn zijn nieuwe uitleglocaties nodig. Voor het accommoderen van ver-

stedelijking hanteren we de volgende basisprincipes:

- zo veel mogelijk binnenstedelijk/binnendorps (binnen de huidige rode contouren) nabij mobiliteitsknooppunten;
- daarnaast in overig binnenstedelijk/binnendorps gebied (binnen de huidige rode contouren);
- eventuele nieuwe (grootschalige) uitleg zo veel mogelijk koppelen aan (bestaande of nieuwe) knooppunten van de belangrijkste infrastructurele corridors.

In aanvulling hierop willen we ruimte bieden voor kleinschalige uitbreiding van het stedelijk gebied en de kernen om de lokale vitaliteit of ruimtelijke kwaliteit te vergroten (lokaal maatwerk).

	Woningaanbod 2016	Woningaanbod 2016 (excl. Provincie)	Woningaanbod 2016 (excl. Provincie)	Woningaanbod 2016 (excl. Provincie)	Woningaanbod 2016 (excl. Provincie)	Woningaanbod 2016 (excl. Provincie)	Woningaanbod 2016 (excl. Provincie)	Woningaanbod 2016 (excl. Provincie)	Woningaanbod 2016 (excl. Provincie)	Woningaanbod 2016 (excl. Provincie)
Regio U16 (12 gem incl. Vijfheerenlanden)	366.900 3.2%	452.700 3.4%	458.200 0%	85.800 – 101.400	33.900	5.600	46.300- 61.900	+ 24.600		
Woningtekort =>										
Regio Amersfoort (PU *)	126.200 2.5%	151.600 1.9%	154.500 0%	25.400 – 28.300	14.700	2.100	8.800- 11.500	+ 5.500		
Woningtekort =>										
Regio Food Valley (PU *)	36.300 2.8%	43.900 0.9%	44.300 0%	7.600- 8.000	4.500	1.200	1.900-2.300	+ 1.700		
Woningtekort =>										
Regio West Utrecht	33.800 0.9%	38.300 -1%	37.900 0%	4.900 – 5.300	4.000	800	100-500	+ 2.500		
Woningtekort =>										
Provincie Utrecht (incl. Vijfheerenlanden)	562.400 2.9%	686.800 2.6%	704.900 0%	124.100-142.600	57.100	9700	56.900-76.200	+35.300		
Woningtekort =>										

*) Alleen de gemeenten in de provincie Utrecht zijn meegenomen.

Afbeelding 8: Prognose woningbehoefte (bron: [Primos 2017](#)) en de daaruit voortvloeiende kwantitatieve woningbouwopgave

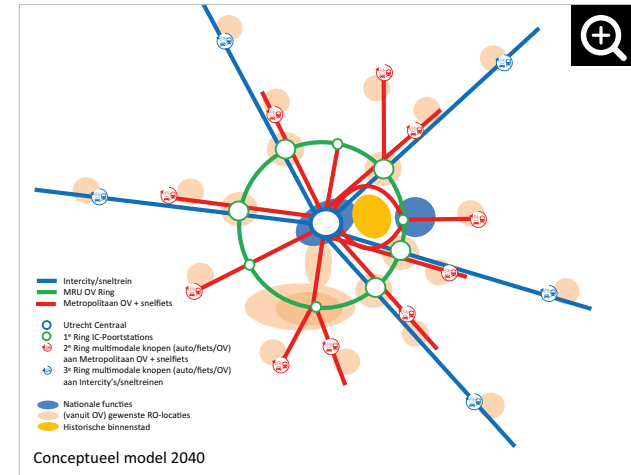
3. KOERS

- **Samenvatting**
- **Over het Koersdocument**
- **Horizon als basis**
- **Koers**
 - Uitgangspunten voor de koers
 - Ruimte voor duurzame ontwikkeling
 - Verstedelijking
 - Wonen
 - Werken
 - Mobiliteit
 - Agrarische bedrijven
 - Gezonde en veilige samenleving
 - Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust
 - Aantrekkelijke leefomgeving
- **Aanpak**
- **Bijlagen**

Wij willen wonen, werken en bereikbaarheid in onderlinge samenhang én in samenhang met de omgeving ontwikkelen. Het conceptueel model voor de integrale ontwikkeling van grootstedelijk Utrecht, zoals opgenomen in het [programmaplan U Ned](#), laat zien hoe dat kan. Bij het accommoderen van de ruimtevraag voor verstedelijking betrekken we onze uitgangspunten voor Utrechtse kwaliteiten en concentratie en onze ambities voor goede bereikbaarheid, klimaatbestendigheid en energietransitie (inclusief gasloos bouwen). We vinden het belangrijk dat de verstedelijking op de verschillende locaties zorgvuldig gefaseerd wordt, om onnodige concurrentie tussen verschillende gebiedsontwikkelingen te voorkomen.

Koers: In gelijke tred met de verstedelijking maken we ruimte voor bewegen, ontspannen en ontmoeten. En ook voor waterberging, natuur en landschap en andere functies die bij de invloedssfeer van stad en dorp horen. Daarbij stimuleren we duurzame ontwikkeling van recreatie en toerisme.

De schaa sprong in verstedelijking heeft invloed op de omgeving. Zo is er in de buurt van woningen behoefte aan ruimte voor recreatie, energieopwekking en klimaatadaptatie. Nabij de stedelijke gebieden willen we groenblauwe verbindingen en gebieden robuuster maken en uitbreiden. Dit willen we combineren met bestaande en gewenste functies als landbouw, natuur en landschap.

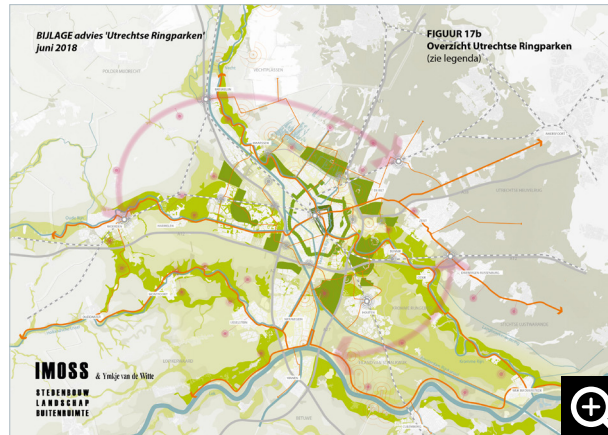


Afbeelding 9: Eerste integraal beeld van mogelijke nieuwe locatie- en netwerkkeuzes in Metropoolregio Utrecht

Bron: Programmaplan in hoofdlijnen, Programma U Ned, mei 2018

3. KOERS

- **Samenvatting**
- **Over het Koersdocument**
- **Horizon als basis**
- **Koers**
 - Uitgangspunten voor de koers
 - Ruimte voor duurzame ontwikkeling
 - Verstedelijking
 - **Wonen**
 - Werken
 - Mobiliteit
 - Agrarische bedrijven
 - Gezonde en veilige samenleving
 - Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust
 - Aantrekkelijke leefomgeving
- **Aanpak**
- **Bijlagen**



Afbeelding 10: Voorstel nieuw regioprofiel 'de Utrechtse Ringparken' voor het stadsgewest Utrecht

Bron: Advies de Utrechtse Ringparken, Provinciaal Adviseur Ruimtelijke Kwaliteit Utrecht, juni 2018

Het concept [Ringpark](#) Utrecht is hier een voorbeeld van. De totstandkoming van het (recreatie)groen moet gelijke tred houden met de verstedelijkingsopgave, in kwantiteit en kwaliteit. Dit draagt bij aan gezondheid en welzijn, klimaatadaptatie, biodiversiteit en een aantrekkelijk vestigingsklimaat. Naast het aantal inwoners en recreanten neemt ook het aantal toeristen toe. We willen zorgen voor spreiding van toeristen, met een goede match tussen vraag en aanbod, voldoende (recreatie) groen en goed bereikbare en toegankelijke voorzieningen. We streven ernaar het aanbod van de toeristisch-

recreatieve voorzieningen en routes goed aan te laten sluiten op de behoeften van zowel onze inwoners als de bezoekers, in kwaliteit en kwantiteit.

Wonen

Koers: Wij leggen geschikte uitleglocaties voor de woningen die op termijn nodig zijn vast in de Omgevingsvisie.

We verwachten dat op de langere termijn een of meer nieuwe grootschalige uitbreidingslocaties nodig zijn om in de woningbehoefte te kunnen voorzien. Dit gaan we samen met de medeoverheden en regio's onderzoeken. In aansluiting op het conceptueel model U Ned beschouwen we voor de Utrechtse regio het gebied aan weerszijde van de snelweg A12, vanaf Woerden tot Driebergen, als zoekgebied.

Ook onderzoeken we of het wenselijk en mogelijk is meerdere kleinere uitbreidingslocaties te ontwikkelen. Daarbij bezien we de opgaven voor wonen, werken en bereikbaarheid in samenhang.

De nieuwe uitbreidingslocaties willen we met behoud van de Utrechtse kwaliteiten én een passende ontsluiting realiseren. We gaan onderzoeken of de huidige systematiek van rode contouren en uitbreidingslocaties aanpassing behoeft in het licht van de Omgevingswet. Deze systematiek draagt bij aan het behoud van de kwaliteit van het landelijk gebied en ondersteunt onze

3. KOERS

- **Samenvatting**
- **Over het Koersdocument**
- **Horizon als basis**
- **Koers**
 - Uitgangspunten voor de koers
 - Ruimte voor duurzame ontwikkeling
 - Verstedelijking
 - Wonen
 - Werken
 - Mobiliteit
 - Agrarische bedrijven
 - Gezonde en veilige samenleving
 - Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust
 - Aantrekkelijke leefomgeving
- **Aanpak**
- **Bijlagen**

ambities voor binnenstedelijke ontwikkeling. De systematiek kan ook als strak en star ervaren worden. Met de nieuwe Omgevingswet (meer ruimte voor initiatief, 'ja, mits') kan er behoefte ontstaan aan een flexibeler systeem.

Werken

Koers: Wij leggen in de Omgevingsvisie geschikte locaties vast voor de benodigde ruimte voor werken.

Er is steeds meer werkgelegenheid te vinden in het gemengde stedelijke gebied. We ondersteunen deze beweging naar 'interactiemilieus'. Dit bevordert de leefbaarheid in steden en dorpen en veel bedrijvigheid laat zich ook prima combineren met andere stedelijke functies. Sommige bedrijfsactiviteiten laten zich niet mengen, zoals onderdelen van de maakindustrie en de logistiek. Het tekort aan specifieke bedrijvenlocaties voor dergelijke activiteiten wordt steeds nijpender en dit heeft gevolgen voor de werkgelegenheid. Bedrijven in de logistiek en maakindustrie bieden werkgelegenheid voor middelbaar en laagopgeleiden en zijn essentieel voor de provinciale economische en sociale structuur. We brengen de toekomstige behoefte aan specifieke werklocaties in beeld en onderzoeken samen met gemeenten en regio's de mogelijkheden om deze te accommoderen op passend ontsloten locaties.

Mobiliteit

Koers: Wij bevorderen een betere afstemming tussen vraag en aanbod van mobiliteit (in ruimte en tijd). We leggen de focus op de ontwikkeling van openbaar vervoer en fietsgebruik.

Utrecht heeft grote opgaven op het gebied van bereikbaarheid. De mobiliteitsvraag in de provincie groeit fors en de nationale en regionale mobiliteitssystemen in onze regio hebben hun grenzen bereikt. We staan voor uitdagende keuzes voor mobiliteitsnetwerken en keuzes om de nieuwe locaties voor wonen en werken bereikbaar te maken. Op termijn is een systeemsprong in de mobiliteit nodig waarbij alle modaliteiten (fiets, auto, openbaar vervoer, lopen) beter aan elkaar gekoppeld zijn. Deze systeemsprong vraagt niet alleen fysieke infrastructurele maatregelen, maar ook een andere manier om het mobiliteitssysteem te organiseren, gebruikmakend van innovatie en aanvullend instrumentarium. We leggen in en naar verstedelijkte gebieden de focus op lopen en fietsen en op openbaar vervoer. De fiets biedt – met de innovaties op fietsgebied – een steeds beter alternatief voor de middellange afstanden. De auto zal een rol blijven spelen in de niet-stedelijke gebieden.

3. KOERS

- **Samenvatting**
- **Over het Koersdocument**
- **Horizon als basis**
- **Koers**

- Uitgangspunten voor de koers

- Ruimte voor duurzame ontwikkeling

- Verstedelijking
- Wonen
- Werken

- Mobiliteit

- Agrarische bedrijven

- Gezonde en veilige samenleving

- Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust

- Aantrekkelijke leefomgeving

- **Aanpak**
- **Bijlagen**

Zo komen we tot de volgende keuzes:

- We leggen de nadruk op de ontwikkeling van knooppunten: punten waar verschillende vervoerswijzen bij elkaar komen.
- We maken netwerkkeuzes in samenhang met de keuze voor nieuwe ontwikkellocaties voor wonen en werken.
- Op drukke plaatsen is alleen nog ruimte voor de meest ruimte-efficiënte, schone en stille vervoerswijzen die het milieu en de gezondheid zo min mogelijk belasten.
- We kiezen voor een schaa sprong in het openbaar vervoer en langzaam verkeer zoals loop- en (snel) fietsroutes, passend bij onze inzet op binnenstedelijke ontwikkeling, gezondheid en duurzaamheid.
- We investeren in een vlot, veilig en comfortabel regionaal fietsnetwerk met snelfietsroutes, goede doorstroming op onze wegen en slim, schoon en veilig vervoer, passend bij onze inzet op bereikbare steden en dorpen en werk- en verblijfolocaties.
- We zetten in op alternatieve vormen van vervoer op plaatsen en tijden met te kleine vervoerstromen voor lijngebonden openbaar vervoer.
- We willen het kwaliteitsnet goederenvervoer op orde houden, zetten in op efficiënter en duurzamer transport en willen nieuwe knelpunten voorkomen.
- We zetten in op een verbetering van de veiligheidsbeleving van de reiziger en op verkeersveiligheid in ons mobiliteitsnetwerk en streven daarmee naar zo min mogelijk verkeersslachtoffers.

- We grijpen alle kansen van smart mobility aan om de benutting van het totale verkeer- en vervoerssysteem te optimaliseren en de ketenmobiliteit stimuleren.
- We zetten in op een klimaatneutraal mobiliteitssysteem.

Koers: Samen met het Rijk richten wij de functie van Utrecht als mobiliteitsknooppunt en nationale draaischijf in op een manier die past bij onze regionale ambities en kwaliteiten.

De provincie Utrecht is een belangrijk onderdeel van de Randstad en vormt een schakel met de rest van Nederland. Mede daardoor vervult provincie Utrecht een spilfunctie in het (inter)nationale mobiliteitsnetwerk. Dit draagt bij aan de economische aantrekkelijkheid van de provincie. Tegelijkertijd geeft dit extra druk op de provincie, op het gebied van bereikbaarheid, economische ontwikkeling en gezondheid. We willen de regionale en (inter)nationale mobiliteit in onze provincie in evenwicht houden en samen met regionale partners en het Rijk onderzoeken hoe we onze gezamenlijke mobiliteitsdoelen kunnen bereiken.

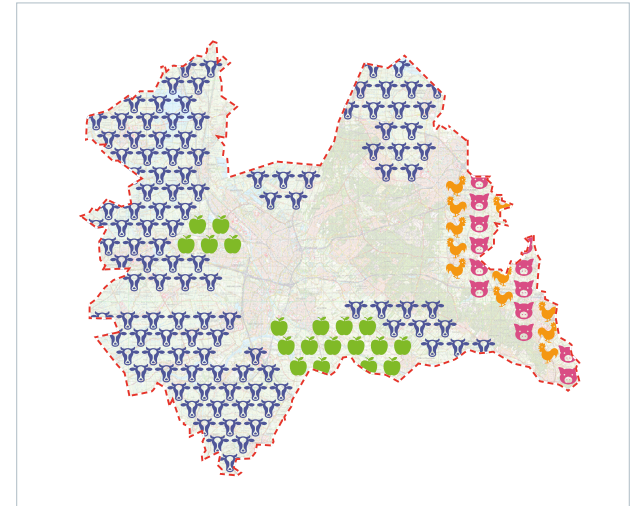
3. KOERS

- **Samenvatting**
- **Over het Koersdocument**
- **Horizon als basis**
- **Koers**
 - Uitgangspunten voor de koers
 - Ruimte voor duurzame ontwikkeling
 - Verstedelijking
 - Wonen
 - Werken
 - Mobiliteit
 - Agrarische bedrijven
 - Gezonde en veilige samenleving
 - Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust
 - Aantrekkelijke leefomgeving
- **Aanpak**
- **Bijlagen**

Agrarische bedrijven

Koers: Wij werken samen met onze partners toe naar een landbouwsector met economisch rendabele bedrijven die circulair, klimaatneutraal, diervriendelijk en natuurinclusief zijn. Dat doel willen we in 2050 bereiken.

De landbouw beslaat ruim de helft van het grondgebied van de provincie Utrecht. We stimuleren een transitie in de landbouw: agrariërs werken samen met markt en maatschappij aan de productie van gezonde voeding en dragen daarnaast bij aan integrale oplossingen voor de opgaven op het gebied van klimaat, biodiversiteit, energie, gezonde leefomgeving, water, bodem, landschap en erfgoed. Circulaire bedrijfsvoering is daarbij van belang, gericht op het optimaal inzetten en hergebruiken van grondstoffen en producten en het zo veel mogelijk voorkomen van reststoffen, afval en schade aan het milieu. We streven naar het laagst mogelijke schaalniveau waarop circulariteit haalbaar is met behoud van een rendabele bedrijfsvoering. We streven ook naar een verbinding tussen stad en land, tussen producent en consument. We ondersteunen projecten die de relatie tussen boer en burger en tussen boer en natuur versterken. Met de beoogde transitie hebben de Utrechtse boeren toekomst, wordt de leefomgeving aantrekkelijker en neemt de Utrechtse biodiversiteit toe.



Afbeelding 11: Globale verspreiding van landbouwsectoren in de provincie Utrecht

Bron: [Landbouwvisie 2018](#), provincie Utrecht, september 2018

3. KOERS



3.3 GEZONDE EN VEILIGE SAMENLEVING

- Samenvatting
- Over het Koersdocument
- Horizon als basis
- Koers
 - Uitgangspunten voor de koers
 - Ruimte voor duurzame ontwikkeling
 - Gezonde en veilige samenleving
 - Gezondheid
 - Externe veiligheid
 - Een prettige samenleving
 - Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust
 - Aantrekkelijke leefomgeving
- Aanpak
- Bijlagen

In een gezonde en veilige samenleving bevordert de fysieke leefomgeving de gezondheid en veiligheid van de inwoners. Ook stimuleert de fysieke leefomgeving een plezierige samenleving waar iedereen volwaardig aan kan deelnemen.

Gezondheid

Koers: Wij verbeteren de milieukwaliteit en streven ernaar dat de luchtkwaliteit in 2030 voldoet aan de WHO-advieswaarden en dat nieuwbouw voor gevoelige bestemmingen voldoet aan de WHO-advieswaarden voor geluid. Wij bevorderen de gezondheid door de inrichting van de fysieke omgeving.

De gezonde leefomgeving is de meetlat voor alle ontwikkelingen. Wij willen de milieukwaliteit verbeteren om tot een gezonde leefomgeving te komen. Ons streven is de kwaliteit te bereiken die voor de gezondheid van mensen gewenst is, zoals de [WHO-advieswaarden](#) voor lucht en geluid. Daarom willen we de gezondheidskundige kwaliteit al in een vroeg stadium als uitgangspunt meenemen bij nieuwe ontwikkelingen. Voor de luchtkwaliteit is het belangrijk nieuwe verontreiniging te

voorkomen. Hiervoor hebben wij onze partners nodig. Het is ons streven vanaf 2030 nieuwbouw voor gevoelige bestemmingen alleen nog te situeren op locaties die voldoen aan de WHO-waarden voor geluid. Daar moeten we nu al rekening mee houden in de woningbouwplannen. De geluidbelasting van bestaande woningen rond wegen en spoorwegen willen we in 2030 teruggebracht hebben tot maximaal 60 dB. Daar zijn aanpassingen of (ingrijpende) maatregelen voor nodig. Het beperken van de geluidsbelasting vraagt ook aandacht bij het opwekken van duurzame energie. We gaan over al deze doelstellingen en de benodigde maatregelen in overleg met onze partners. We willen de gezondheid van onze inwoners ook ondersteunen door bewegingen te stimuleren, ontspanningsmogelijkheden te bieden en meer uit te nodigen om elkaar te ontmoeten. Onze koers voor verstedelijking, natuur en mobiliteit geeft daar ook invulling aan. Daarnaast is schoon water belangrijk voor de gezondheid en het welzijn van onze inwoners. Schoon water is bijvoorbeeld essentieel voor drinkwater, voedselproductie, recreatie en biodiversiteit. De waterschappen spelen een belangrijke rol bij het verbeteren van de waterkwaliteit. Wij werken met hen en andere partijen samen om te zorgen voor voldoende schoon water.

3. KOERS

- **Samenvatting**
- **Over het Koersdocument**
- **Horizon als basis**
- **Koers**
 - Uitgangspunten voor de koers
 - Ruimte voor duurzame ontwikkeling
 - Gezonde en veilige samenleving
 - Gezondheid
 - Externe veiligheid
 - Een prettige samenleving
 - Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust
 - Aantrekkelijke leefomgeving
- **Aanpak**
- **Bijlagen**

Externe veiligheid

Koers: Wij zetten in op een veilige leefomgeving door de risico's voor mens en milieu bij gebruik, opslag en vervoer van gevaarlijke stoffen zo klein mogelijk te maken.

Er komen grote nieuwe ontwikkelingen in een beperkte ruimte. Dat vraagt aandacht voor de risico's die sommige ontwikkelingen met zich meebrengen. We werken op verschillende manieren aan een veilige leefomgeving. We kiezen voor het ruimtelijk scheiden van bedrijven die met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen werken (BRZO-bedrijven) en kwetsbare functies. We beperken het aantal mensen dat verblijft in de meest risicovolle zone rond stationslocaties van het basisnet spoor en rond het basisnet weg. We beperken de routing van het transport van gevaarlijke stoffen in de bebouwde kom. Dit alles valt onder de noemer 'externe veiligheid'. Om deze risico's beperkt te houden, moeten we voorwaarden stellen aan de ruimtelijke ontwikkelingen rond de risicobronnen en de ontwikkeling van de bronnen zelf. De elektrificatie van de maatschappij en nieuwe vormen van opwekking, opslag en vervoer van energie, brengen nieuwe risico's mee voor gezondheid en veiligheid. Denk bijvoorbeeld aan de inzet van LNG (vloeibaar gas). De risico's zijn nog niet allemaal goed te voorspellen. De provincie heeft op het gebied van externe veilig-

heid een coördinerende rol. In deze rol willen wij de risico's zo goed mogelijk in beeld brengen en samen met onze partners zoeken naar maatregelen om ze te beperken. Onze koers voor Klimaatbestendige leefomgeving gaat in op de risico's van wateroverlast en overstromingen; in de koers voor Mobiliteit komen de risico's op het gebied van verkeersveiligheid aan bod.

Een prettige samenleving

Koers: Wij stimuleren een inclusieve samenleving en streven ernaar het economisch klimaat in Utrecht op peil te houden voor het vitaal houden van steden en dorpen.

We willen dat Utrecht een Topregio blijft, waar het prettig wonen, werken en verblijven is. In aanvulling op de andere koersen voor een goede fysieke leefomgeving vraagt dit ook een inclusieve samenleving waar iedereen de mogelijkheid heeft om mee te doen en een goed economisch klimaat. We vinden het belangrijk dat iedereen mee kan doen in de samenleving. Daarom stimuleren we dat er in alle Utrechtse regio's woningen zijn voor alle doelgroepen. Ook hebben we aandacht voor voldoende aanbod van onderwijs en werkgelegenheid op alle niveaus en zorgen wij voor wegen, fietspaden en OV zodat ieder-

3. KOERS

- **Samenvatting**
- **Over het Koersdocument**
- **Horizon als basis**
- **Koers**
 - Uitgangspunten voor de koers
 - Ruimte voor duurzame ontwikkeling
 - Gezonde en veilige samenleving
 - Gezondheid
 - Externe veiligheid
 - Een prettige samenleving
 - Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust
 - Aantrekkelijke leefomgeving
- **Aanpak**
- **Bijlagen**

een de mogelijkheid heeft om te reizen. Waar het kan bevorderen we ontmoeting, bijvoorbeeld met een uitnodigende inrichting van de openbare ruimte en door verschillende functies te combineren. Samen met onze partners bevorderen we daarbij gebruiksvriendelijkheid voor iedereen, ook bij toepassing van snelle technologische voorzieningen.

De provincie Utrecht doet het economisch goed en is een gewilde provincie voor bedrijfsvestiging, niet in de laatste plaats vanwege de aantrekkelijke leefomgeving. Ons 'ecosysteem voor ondernemerschap' behoort tot de beste van Nederland (bron: [Economisch beeld](#) voor

Utrecht+, Provincie Utrecht, september 2017) en deze positie willen we behouden. Naast een aantrekkelijke leefomgeving met voldoende vestigingsmogelijkheden zijn ook niet fysieke elementen van belang, zoals sociale en economische netwerken, talent, kennis, regelgeving, financieringsmogelijkheden, experimenteer-ruimte en ondersteuning voor ondernemers. Daarbij stimuleren wij een transitie naar circulair werken: minder beslag leggen op natuurlijke hulpbronnen en (rest)-producten en grondstoffen zo veel mogelijk hergebruiken. En naar een economie die bijdraagt aan een gezonde en veilige leefomgeving.

3. KOERS



3.4 ENERGIENEUTRAAL, KLIMAATBESTENDIG EN WATERROBUUST

- **Samenvatting**
- **Over het Koersdocument**
- **Horizon als basis**
- **Koers**
 - Uitgangspunten voor de koers
 - Ruimte voor duurzame ontwikkeling
 - Gezonde en veilige samenleving
 - Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust
 - Energieneutrale leefomgeving
 - Klimaatbestendige leefomgeving
 - Duurzaam en robuust bodem- en watersysteem
 - Perspectief voor bodemdalingsgebieden
 - Aantrekkelijke leefomgeving
- **Aanpak**
- **Bijlagen**

Nederland heeft een opgave om de CO₂-uitstoot te verminderen en de gevolgen van klimaatverandering zo goed mogelijk op te vangen. Ook de provincie Utrecht heeft daar een verantwoordelijkheid in. Daarom willen we fysieke leefomgeving energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust maken.

Energieneutrale leefomgeving

Koers: Wij nemen in de Omgevingsvisie de opgaven voor duurzame energie in de provincie Utrecht over uit het Klimaatakkoord en we geven hier een ruimtelijk invulling aan. We concentreren duurzame energieopwekking bij voorkeur in gebieden waar dit ook bijdraagt aan andere doelen. Wij willen een energieneutrale leefomgeving bereiken in samenwerking met onze partners.

Onze ambitie is dat de provincie Utrecht in 2040 energieneutraal is. Dit betekent dat we in de provincie minimaal evenveel energie opwekken als we verbruiken.

We willen het energieverbruik verminderen door besparingsmaatregelen in de gebouwde omgeving te stimuleren, zoals Nul-op-de-Meter en warmte-koude-toepassingen. Voor 2030 nemen we de doelstellingen uit het [Klimaatakkoord](#) in wording over. Dit akkoord verdeelt de landelijke ambitie voor CO₂-besparing over de provincies. Voor de provincie Utrecht betekent dit mogelijk dat de productie van duurzame energie zes tot acht keer zo groot wordt als de huidige productie. Daar moeten en willen we invulling aan geven. Het Klimaatakkoord vraagt om op regionaal niveau de ruimtelijke mogelijkheden voor het opwekken van duurzame energie te zoeken via regionale energiestrategieën. Wij sluiten hierbij aan om te komen tot concentratie van ontwikkelingen, in lijn met de uitgangspunten van onze koers. We hebben daarbij aandacht voor de Utrechtse kwaliteiten, maar accepteren ook dat de opwekking van duurzame energie op gebiedsniveau ten koste kan gaan van aanwezige kwaliteiten. We zoeken bij voorkeur gebieden waar we met duurzame energieopwekking ook andere doelen kunnen bereiken.

3. KOERS

- **Samenvatting**
- **Over het Koersdocument**
- **Horizon als basis**
- **Koers**
 - Uitgangspunten voor de koers
 - Ruimte voor duurzame ontwikkeling
 - Gezonde en veilige samenleving
 - Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust
 - Energieneutrale leefomgeving
 - **Klimaatbestendige leefomgeving**
 - Duurzaam en robuust bodem- en watersysteem
 - Perspectief voor bodemdalingsgebieden
 - Aantrekkelijke leefomgeving
- **Aanpak**
- **Bijlagen**

Koers: Wij nodigen gemeenten en initiatiefnemers uit om met initiatieven voor grootschalige zonnevelden te komen in gebieden waar geen wettelijke belemmeringen aanwezig zijn. Voor windenergie doen we dat nu al.

Het huidige beleid biedt mogelijkheden voor (tijdelijke) zonnevelden in gebieden die aansluiten op stedelijke functies. We verruimen deze mogelijkheden met gebieden in het landelijk gebied waar geen wettelijke belemmeringen voor zonnevelden zijn. Bij initiatieven in het landelijk gebied vindt een afweging plaats van de gevolgen voor de aanwezige kernwaarden. Een groot deel van de zonnevelden zal in agrarische gebieden komen. De Landbouwvisie geeft aan dat de Utrechtse landbouw kan bijdragen aan de energietransitie, onder meer door geschikte daken van agrarische bedrijven te voorzien van zonnepanelen en grondareaal te benutten voor zonne- en windenergie. Zonnevelden zijn minder goed te combineren met gebruik van de grond voor agrarische doeleinden dan windmolens. Samen met de betrokken partijen gaan we de ruimtelijke keuzes voor zonnevelden verder uitwerken en de mogelijkheden voor windturbines tegen het licht houden. Het landbouwbelang (landbouwstructuur, bodemkwaliteit, verdienmodel) nemen we nadrukkelijk mee in de afweging. We denken bijvoorbeeld aan het benutten van minder rendabele landbouwgronden voor zonnepanelen en windmolens en aan innovatieve functiecombinaties, zoals drijvende zonnepanelen op waterbergingslocaties.

Klimaatbestendige leefomgeving

Koers: Wij werken aan een klimaatbestendige leefomgeving. Daarvoor maken we inzichtelijk welke Utrechtse gebieden kwetsbaar zijn voor klimaatverandering en welke kansen daar zijn om de kwetsbaarheid te verminderen. Dit vormt de basis voor het beleid in de Omgevingsvisie.

Het klimaat verandert; het wordt warmer en de kans op wateroverlast, hitte, droogte en overstromingen neemt toe. De klimaatverandering zal onvermijdelijk effect hebben op ons stedelijk en landelijk gebied. Wij dragen bij aan het veerkrachtig opvangen van extreem weer. In lijn met de [Deltabeslissing ruimtelijke adaptatie](#) is onze provincie in 2050 klimaatbestendig en waterrobuust ingericht voor wateroverlast, droogte, hitte en overstromingen. Aanpassing aan de gevolgen van klimaatverandering is zeker voor de lange termijn een voorwaarde voor een krachtige en duurzame economie, een gezonde en veilige leefomgeving, vitale steden en platteland, robuuste natuur en duurzame ruimtelijke ontwikkeling. We moeten hier al op korte termijn mee starten. Voor 2020 maken we samen met waterschappen en gemeenten duidelijk waar klimaatverandering tot kansen of knelpunten leidt, met regionale klimaatstress-testen en risicodialogen. Op basis daarvan bepalen wij ons beleid en onze rol.

3. KOERS

- **Samenvatting**
- **Over het Koersdocument**
- **Horizon als basis**
- **Koers**
 - Uitgangspunten voor de koers
 - Ruimte voor duurzame ontwikkeling
 - Gezonde en veilige samenleving
 - Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust
 - Energieneutrale leefomgeving
 - Klimaatbestendige leefomgeving
 - Duurzaam en robuust bodem- en watersysteem
 - Perspectief voor bodemdalingsgebieden
 - Aantrekkelijke leefomgeving
- **Aanpak**
- **Bijlagen**

Een klimaatbestendige leefomgeving vraagt extra ruimte voor water en groen, om de effecten van hitte, droogte, watertekorten en wateroverlast op te vangen. Wij willen de kansen hiervoor vroegtijdig in beeld brengen bij nieuwe ontwikkelingen. Andersom draagt een klimaatbestendige inrichting bij aan andere maatschappelijke opgaven. Wij willen bijvoorbeeld groenblauwe verbindingen in en om de stad en in het landelijk gebied robuuster maken en uitbreiden. Deze verbindingen dragen bij aan een klimaatbestendige leefomgeving, maar ook aan recreatiemogelijkheden, natuur in en om de stad en een aantrekkelijk vestigingsklimaat. Een klimaatbestendige leefomgeving draagt ook bij aan gezondheid, landbouw, natuur en brandveiligheid.

Koers: Wij werken aan een waterveilige provincie.

Samen met de waterbeheerders zorgen we ervoor dat de [dijken](#) in onze provincie op orde zijn, om overstromingen van rivieren, randmeren, kanalen en regionale wateren te voorkomen. We bekijken samen met de waterbeheerders of het nodig is de normen en het beheer van de regionale waterkeringen aan te passen. Als dijkversterkingen nodig zijn, zetten we samen met de waterschappen, gemeenten en overige belanghebbenden in op een integrale aanpak door gelijktijdig ook de ruimtelijke kwaliteit te versterken. Dit speelt nu al in het rivierengebied. Als het ondanks de waterveiligheidsmaatregelen toch misgaat, dan willen wij daarop voorbereid zijn. Dit vraagt om een goede rampenbestrijding en crisisbeheersing. Vooral vitale en kwetsbare functies, zoals de energievoorziening en drinkwatervoorziening, moeten voorbereid zijn op een overstroming. Dit vraagt om een overstromingsrobuuste inrichting van bedrijven, woningen en wegen.

3. KOERS

- **Samenvatting**
- **Over het Koersdocument**
- **Horizon als basis**
- **Koers**
 - Uitgangspunten voor de koers
 - Ruimte voor duurzame ontwikkeling
 - Gezonde en veilige samenleving
 - Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust
 - Energieneutrale leefomgeving
 - Klimaatbestendige leefomgeving
 - Duurzaam en robuust bodem- en watersysteem
 - Perspectief voor bodemdalingsgebieden
 - Aantrekkelijke leefomgeving
- **Aanpak**
- **Bijlagen**

Duurzaam en robuust bodem- en watersysteem

Koers: Bij het inpassen van oplossingen voor de maatschappelijke opgaven gaan wij slim en duurzaam met het bodem- en watersysteem om.

Het bodem- en watersysteem vormt de natuurlijke basis voor de ontwikkelingen in onze provincie. Daarom werken we aan duurzame en robuuste bodem- en watersystemen. Het bodem- en watersysteem staat onder druk door de opeenstapeling van gebruikseffecten en daar komen de nieuwe ontwikkelingen bij. Door functies en gebruik te combineren kunnen we het bodem- en watersysteem optimaal en duurzaam benutten. We willen voorkomen dat de kwaliteit van bodem en water door onomkeerbare keuzes te veel onder druk komt te staan.

Dat willen we op deze manier bereiken:

- Wij willen de toenemende drinkwatervraag voor de groeiende bevolking in Utrecht kunnen accommoderen.
- Wij willen de energie die het bodem- en watersysteem kan bieden zo veel mogelijk benutten.
- In 2027 willen wij voldoen aan de doelen van de [Kaderrichtlijn Water](#) voor de kwaliteit van oppervlakte- en grondwater.
- Wij willen voldoende buffer in het bodem- en watersysteem hebben voor droge en natte perioden.
- Wij willen verdere bodemdegradatie, zoals erosie, tegengaan.

Het gebruik van de bodem, het water en de ondergrond moet veilig en duurzaam zijn. Ook toekomstige generaties moeten gebruik kunnen maken van de waarden die dit systeem te bieden heeft. Daarom letten wij bij nieuwe ontwikkelingen vanaf het begin op het bodem- en watersysteem: de potenties van het systeem, de voorwaarden om het systeem duurzaam en robuust houden en de gevolgen van nieuwe ontwikkelingen op de bodem.

3. KOERS

- **Samenvatting**
- **Over het Koersdocument**
- **Horizon als basis**
- **Koers**
 - Uitgangspunten voor de koers
 - Ruimte voor duurzame ontwikkeling
 - Gezonde en veilige samenleving
 - Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust
 - Energieneutrale leefomgeving
 - Klimaatbestendige leefomgeving
 - Duurzaam en robuust bodem- en watersysteem
 - Perspectief voor bodemdalingsgebieden
 - Aantrekkelijke leefomgeving
- **Aanpak**
- **Bijlagen**

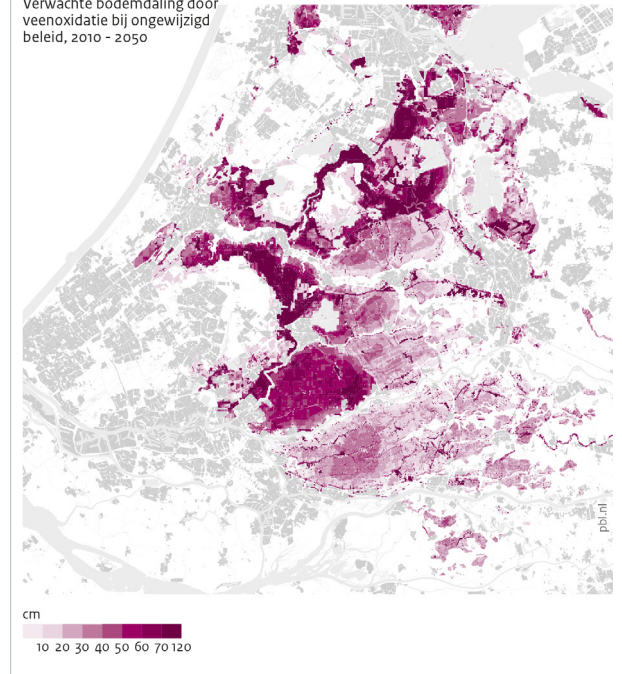
Perspectief voor bodemdalingsgebieden

Koers: Wij zoeken de kansen voor een transitie naar ander landgebruik in de bodemdalingsgebieden waar dat noodzakelijk is en wij zoeken mogelijkheden om die transitie te combineren met de andere ontwikkelingen.

De veenbodems in het landelijk gebied van onze provincie dalen gemiddeld 1 cm per jaar. Dat komt door het peilbeheer dat is afgestemd op het huidige landgebruik, veelal de landbouw. In het stedelijk gebied dalen de veenbodems ook. Daar wordt het veen ingedrukt door het gewicht van infrastructuur en ophoogmaterialen. Bodemdaling brengt hoge maatschappelijke kosten met zich mee en gaat gepaard met een hoge CO₂-uitstoot. Daarom werken wij samen met onze partners toe naar een transitie in het landgebruik. We gaan de veenbodems lokaal vernatten en het gebruik in balans brengen met de natuurlijke draagkracht van het veenweidegebied. Onze ambitie is dat de bodemdaling in 2030 gemiddeld 25-30% minder snel verloopt. Op de langere termijn is een verdere afremming van de bodemdaling nodig.

De veenbodem blijft dalen als we niet ingrijpen

Verwachte bodemdaling door veenoxidatie bij ongewijzigd beleid, 2010 - 2050



Afbeelding 12: Verwachte bodemdaling door veenoxidatie bij ongewijzigd beleid, 2010 - 2050

Bron: PBL (www.pbl.nl)

3. KOERS

- **Samenvatting**
- **Over het Koersdocument**
- **Horizon als basis**
- **Koers**
 - Uitgangspunten voor de koers
 - Ruimte voor duurzame ontwikkeling
 - Gezonde en veilige samenleving
 - Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust
 - Energieneutrale leefomgeving
 - Klimaatbestendige leefomgeving
 - Duurzaam en robuust bodem- en watersysteem
 - Perspectief voor bodemdalingsgebieden
 - Aantrekkelijke leefomgeving
- **Aanpak**
- **Bijlagen**

We beginnen in gebieden waar de problemen het grootst zijn. In de Omgevingsvisie geven we aan in welke gebieden welke transitie nodig is. Door dit duidelijk te maken en samenwerking met agrariërs en andere stakeholders te starten, bieden wij agrariërs een handelingsperspectief om de bedrijfsvoering aan te passen of over te schakelen van melkveehouderij naar ander landgebruik of andere verdienmodellen.

Onze focus ligt daarbij op de combinatie met het circulair maken van de landbouw. Dit past in de lijn van de Landbouwvisie, waarin we hebben aangegeven dat we een maatschappelijk aanvaardbare bodemdaling willen bereiken, met behoud van een (alternatief) verdienmodel voor de agrariër als leidend principe.

De aanpak van bodemdaling biedt ook kansen voor combinaties met oplossingen voor andere maatschappelijke opgaven. Zo kan de inrichting van zonnenvelden voor de energietransitie samengaan met vernatting.

De verstedelijkingsopgave is zo in te vullen dat de bodemdaling minder snel verloopt. Bij de aanpak van de bodemdaling willen we de kwaliteiten van het waardevolle agrarisch cultuurlandschap niet uit het oog verliezen.

3. KOERS



3.5 AANTREKKELIJKE LEEFOMGEVING

Een aantrekkelijke leefomgeving draagt bij aan het welzijn van mensen. Daarom zetten we in op robuuste natuur, behoud van historisch erfgoed en aantrekkelijke landschappen.

Robuuste natuur met hoge biodiversiteit

Koers: Wij zorgen voor een robuust natuurnetwerk en voor een gunstige staat van instandhouding van beschermde en bedreigde soorten binnen en buiten dat natuurnetwerk. Dit is ook een basis voor alle nieuwe ontwikkelingen.

Wij zijn op basis van de [Wet Natuurbescherming](#) verantwoordelijk voor het in stand houden en waar mogelijk vergroten van de biodiversiteit in onze provincie. Natuur is een belangrijke basis voor een aantrekkelijk en kwalitatief hoogwaardig landelijk gebied en is daarmee een belangrijke vestigingsfactor. Natuur is ook van grote waarde voor onze inwoners en hun gezondheid, bijvoorbeeld doordat natuur mogelijkheden voor recreatie en het beleven van rust en stilte biedt. De provincie Utrecht heeft, mede door de gevarieerde ondergrond, heel diverse natuur met een hoge biodiversiteit.

De biodiversiteit staat echter onder druk, onder meer door verstedelijking, verdroging en vermesting en ook door klimaatverandering. We spannen ons in voor het in stand houden en waar mogelijk vergroten van de biodiversiteit. We realiseren de nieuwe natuur die nog nodig is voor het Natuurnetwerk Nederland (NNN) in de provincie Utrecht. In 2028 is dat klaar. Daarnaast werken we aan de invulling van de Groene Contour, waar initiatiefnemers zelf natuur kunnen realiseren die daarna aan het NNN wordt toegevoegd. We streven naar afronding van de Groene Contour in 2040. Zo ontstaat een robuust natuurnetwerk met vier grote, heel verschillende natuursystemen: de Utrechtse Heuvelrug, het Rivierengebied, het Veenweidegebied en de Eemvallei.

We hebben ook een opgave om in de hele provincie maatregelen te treffen om de biodiversiteit en de leefgebieden die daarvoor nodig zijn in stand te houden en waar mogelijk te vergroten. Wij doen dat door aan te sluiten bij de natuurlijke processen, zodat de natuur robuust, vitaal en vooral ook soortenrijk kan zijn. We willen ook bij nieuwe ontwikkelingen tegelijkertijd de natuurwaarden en biodiversiteit vergroten, op de plaats van de ontwikkeling en in de omgeving. Dit noemen we natuurinclusief ontwikkelen. Dit kan per gebied een andere invulling krijgen. Het vergroten van de biodiversiteit in de bebouwde omgeving vraagt bijvoorbeeld heel

- **Samenvatting**
- **Over het Koersdocument**
- **Horizon als basis**
- **Koers**
 - Uitgangspunten voor de koers
 - Ruimte voor duurzame ontwikkeling
 - Gezonde en veilige samenleving
 - Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust
 - Aantrekkelijke leefomgeving
 - Robuuste natuur met hoge biodiversiteit
 - Cultuurhistorische en archeologische waarden
 - Aantrekkelijke landschappen
- **Aanpak**
- **Bijlagen**

3. KOERS

- **Samenvatting**
- **Over het Koersdocument**
- **Horizon als basis**
- **Koers**
 - Uitgangspunten voor de koers
 - Ruimte voor duurzame ontwikkeling
 - Gezonde en veilige samenleving
 - Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust
 - Aantrekkelijke leefomgeving
 - Robuuste natuur met hoge biodiversiteit
 - Cultuurhistorische en archeologische waarden
 - Aantrekkelijke landschappen
- **Aanpak**
- **Bijlagen**

andere oplossingen dan in het agrarisch gebied. Kansen liggen onder andere bij het uitbreiden en versterken van groenblauwe verbindingen, natuurinclusieve landbouw, de bebouwde omgeving, recreatieve routes en verbindingen, bodemdaling en klimaatadaptatie.

Cultuurhistorische en archeologische waarden

Koers: Wij beschermen en benutten de cultuurhistorische waarden van historische buitenplaatszones, militair erfgoed, agrarisch cultuurlandschap, archeologisch waardevolle zones en historische infrastructuur.

Cultuurhistorische en archeologische structuren laten de ontstaansgeschiedenis van onze provincie zien. Dat draagt in hoge mate bij aan de ruimtelijke kwaliteit en versterkt het historisch besef. Onze belangrijke erfgoedstructuren bestaan uit historische buitenplaatszones, militair erfgoed (zoals de waterlinies en Park Vliegbasis Soesterberg), agrarische cultuurlandschappen, archeologisch waardevolle zones (zoals de Romeinse Limes) en historische infrastructuur (wegen, waterwegen en spoorlijnen). Op hoofdlijnen continueren we het beleid uit de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie, inclusief de gebieden die we daarin hebben aangewezen voor de verschillende thema's.

De cultuurhistorische waarden van deze erfgoedstructuren willen we niet alleen beschermen, maar ook benutten door ze beter zichtbaar en beleefbaar te maken en door maatschappelijk waardevolle functies te creëren voor monumentale gebouwen.

In de Omgevingsvisie zullen we ook voor het thema historische infrastructuur concrete objecten benoemen en ambities formuleren. Bij de voorbereiding van de Omgevingsvisie zullen we ook bezien hoe de cultuurhistorische waarden samengaan met de gewenste duurzame ontwikkeling in de verschillende gebieden. Zo nodig passen we de ambitie voor cultuurhistorische waarden aan in overleg met onze partners. De verwachting is dat vooral het behoud van het agrarisch cultuurlandschap niet overal mogelijk is.

Cultuurhistorische waarden zijn onderdeel van het DNA van de leefomgeving en een inspiratiebron voor ruimtelijk ontwerp. We gebruiken ze niet als sluitstuk, maar als startpunt van nieuwe ontwikkelingen. Daarom willen we ruimtelijk ontwerp al in de beleidsfase een plaats geven. We onderzoeken waar en hoe dit kan, zodat we dit in praktijk kunnen brengen en op dit vlak een voorbeeldfunctie vervullen.

3. KOERS

- **Samenvatting**
- **Over het Koersdocument**
- **Horizon als basis**
- **Koers**

- Uitgangspunten voor de koers
- Ruimte voor duurzame ontwikkeling
- Gezonde en veilige samenleving
- Energieneutraal, klimaat-bestendig en waterrobuust
- Aantrekkelijke leefomgeving
 - Robuuste natuur met hoge biodiversiteit
 - Cultuurhistorische en archeologische waarden
 - Aantrekkelijke landschappen

- **Aanpak**
- **Bijlagen**

Koers: Bij het beschermen en benutten van cultuurhistorische waarden geven wij bijzondere aandacht aan de Outstanding Universal Values van UNESCO werelderfgoed en erfgoed op de Voorlopige Lijst werelderfgoed.

Wij werken de kernkwaliteiten van de Romeinse Limes, de Stelling van Amsterdam en de Nieuwe Hollandse Waterlinie nader uit en stellen regels op om deze kwaliteiten in stand te houden en te versterken. Zo handelen we in lijn met de instructie van het Rijk voor omgevingsverordeningen, zoals opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Samen met de aangrenzende provincies werken we aan een uniforme wijze van beheer, bescherming en publieksbereik van deze erfgoedstructuren. Daardoor zal de begrenzing en beschrijving van deze erfgoedstructuren in de Omgevingsvisie anders zijn dan in de huidige Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie.



Abbeelding 13: De Nieuwe Hollandse Waterlinie en de Stelling van Amsterdam

Bron: toolkit.liniebreed.nl

3. KOERS

- **Samenvatting**
- **Over het Koersdocument**
- **Horizon als basis**
- **Koers**
 - Uitgangspunten voor de koers
 - Ruimte voor duurzame ontwikkeling
 - Gezonde en veilige samenleving
 - Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust
 - Aantrekkelijke leefomgeving
 - Robuuste natuur met hoge biodiversiteit
 - Cultuurhistorische en archeologische waarden
 - Aantrekkelijke landschappen
- **Aanpak**
- **Bijlagen**

Aantrekkelijke landschappen

Koers: Wij geven een impuls aan de kernkwaliteiten van het landschap bij ontwikkelingen in het landelijk gebied.

Elk Utrechts landschap heeft zijn eigen kwaliteiten. Die geven mede richting aan de functies in en om het landschap en de mogelijkheden voor nieuwe ontwikkelingen. De kernkwaliteiten van de verschillende landschappen zoals opgenomen in onze Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie zijn voor ons de basis. We beschouwen de landschappen als onderdeel van de Utrechtse kwaliteiten. Bij elke ontwikkeling in het landelijk gebied zoeken we aansluiting bij de kernkwaliteiten van het betreffende landschap. Alleen voor de echt grootschalige ontwikkelingen (verstedelijking, duurzame energie) zal dit niet altijd mogelijk zijn. Met nieuwe ontwikkelingen willen we zo mogelijk ook een impuls geven aan de kernkwaliteiten in aangrenzende gebieden. Het karakter van de landschappen is verschillend en dat onderscheid willen we versterken. Dat kan ook met onze koers voor bodem, gezondheid en natuur.



Afbeelding 14: [Kwaliteitsgids Utrechtse Landschappen](#), Koepelkatern
Bron: Provincie Utrecht, mei 2011

DE DIVERSITEIT VAN UTRECHT

- **Samenvatting**
- **Over het Koersdocument**
- **Horizon als basis**
- **Koers**
 - Uitgangspunten voor de koers
 - Ruimte voor duurzame ontwikkeling
 - Gezonde en veilige samenleving
 - Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust
 - Aantrekkelijke leefomgeving
- **Aanpak**
- **Bijlagen**

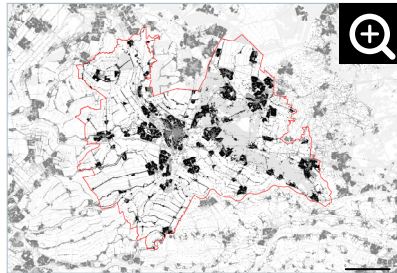
De fysieke ruimte van de provincie Utrecht kent grote verschillen. Deze drie kaarten illustreren de rijkdom aan kenmerken en kwaliteiten.

De bebouwingsdichtheid in de steden is vele malen hoger dan in omliggende landschap.

De infrastructuur van wegen, spoorlijnen en waterlopen toont (inter)nationale verbindingen, knopen en een dicht stelsel van lokale wegen en waterlopen.

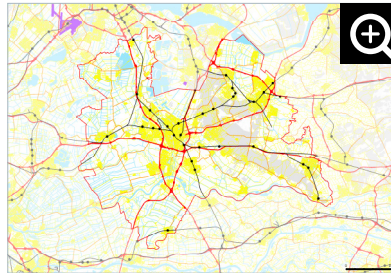
De kenmerken en kwaliteiten van de hooggelegen Heuvelrug zijn heel anders dan die van de lagere veenpolders.

Bij de gebiedsgerichte uitwerking van de Omgevingsvisie zal dit 'dna' verder worden uitgewerkt.



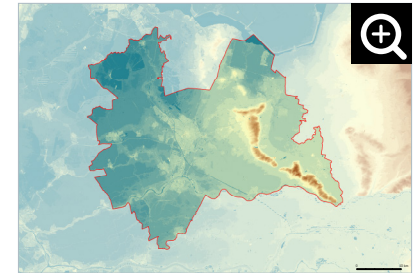
Afbeelding 15A: Wonen en werken

Bron: BAG (Basisregistratie Adressen en Gebouwen), Kadaster en Openbare Registers



Afbeelding 15B: Infrastructuur

Bron: • (land)wegen: Nationaal Wegenbestand (NWB), Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat - Rijkswaterstaat • spoorwegen en water: Kadaster en Openbare Registers



Afbeelding 15C: AHN (Actueel Hoogtebestand Nederland)

Bron: AHN

4. AANPAK

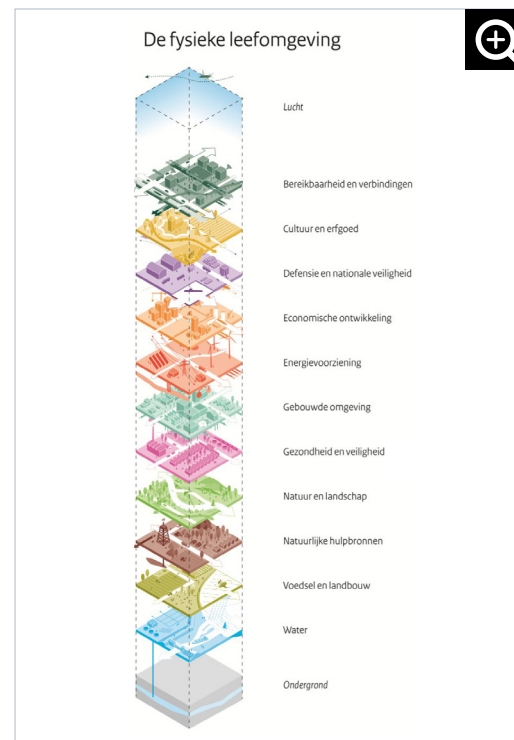
- **Samenvatting**
- **Over het Koersdocument**
- **Horizon als basis**
- **Koers**
 - Uitgangspunten voor de koers
 - Ruimte voor duurzame ontwikkeling
 - Gezonde en veilige samenleving
 - Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust
 - Aantrekkelijke leefomgeving
- **Aanpak**
- **Bijlagen**

In 2019 stellen we de Omgevingsvisie en Omgevingsverordening op, volgens de lijnen van dit Koersdocument. We hebben uitgewerkt welke aanpak we daarvoor volgen en welke sturingsfilosofie we hanteren. Daarbij betrekken we inwoners, ondernemers, maatschappelijke partners en medeoverheden volgens onze Participatieaanpak Omgevingsvisie.

4.1 KEUZES MAKEN

We willen dat de provincie Utrecht in trek blijft vanwege de Utrechtse kwaliteiten, om hier te wonen, te werken, te ontspannen en te verplaatsen, ook na de ruimtelijke inpassing van de ruimteclaims die verstedelijking, energietransitie, klimaatverandering en de transitie in veenweidegebieden met zich meebrengen. De veerkracht van onze provincie staat echter nu al onder druk door het steeds intensievere gebruik. Dit levert een puzzel die vraagt om slimme combinaties, multifunctioneel ruimtegebruik en innovatieve oplossingen. Ook zal het nodig zijn prioriteiten te stellen en keuzes te maken.

We willen deze keuzes weloverwogen en integraal maken. Hiervoor is goede en betrouwbare informatie nodig, denk aan geografische informatie over het gebied, cijfers over aanbod en vraag en wettelijke verplichtingen.



Afbeelding 16: De fysieke leefomgeving

Bron: [Startnota](#) 'De opgaven voor de Nationale Omgevingsvisie', Ministerie van Infrastructuur en Milieu, februari 2017

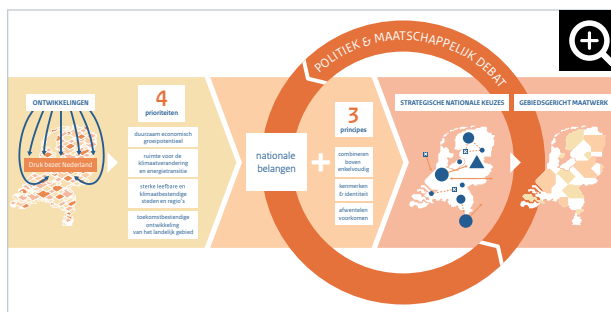
4. AANPAK

- **Samenvatting**
- **Over het Koersdocument**
- **Horizon als basis**
- **Koers**
 - Uitgangspunten voor de koers
 - Ruimte voor duurzame ontwikkeling
 - Gezonde en veilige samenleving
 - Energieneutraal, klimaat-bestendig en waterrobuust
 - Aantrekkelijke leefomgeving
- **Aanpak**
- **Bijlagen**

Daarmee kunnen we de kansen, beperkingen, scenario's en consequenties van keuzes duidelijk in beeld brengen bij het afwegen van conflicterende belangen. Samen met politiek en partners gaan we op zoek naar de informatie en de hulpmiddelen die we nodig hebben om gebiedsgerichte afwegingen te maken voor de Omgevingsvisie. Deels moeten we hier nader onderzoek voor uitvoeren. Een eerste lijst van benodigde onderzoeken hebben we opgenomen in [bijlage 2](#). Ook het planMER gaat ons helpen bij de gebiedsgerichte keuzes ([zie paragraaf 4.2](#)). We passen al vroeg in de beleidsfase ruimtelijk ontwerp toe om het keuze-proces te ondersteunen. Cultuurhistorie, landschap, natuur en het grondgebruik vormen samen het DNA van

de provincie Utrecht. Het verbinden van de aanwezige ruimtelijke kwaliteit met nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen vraagt om creativiteit, verhaal en beeld. Ruimtelijk ontwerp, ontwerpend onderzoek en verbeelding kunnen daarbij helpen.

Provincie Utrecht neemt deel aan diverse trajecten waarin bestuurlijke afspraken tot stand komen, in onze regio, maar ook bovenprovinciaal en nationaal. Denk aan de Nationale Omgevingsvisie ([NOVI](#)), de Ruimtelijk Economische Ontwikkelstrategie ([REOS](#)), het MIRT (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport, met onder meer het programma U Ned), het [Deltaprogramma](#), het Interbestuurlijk Programma ([IBP](#)), de Regio Envelop ([RegioDeals](#)), [UNESCO-nominatie](#) Nieuwe Hollandse Waterlinie en de Regionale Energie Strategieën ([RES-en](#)). Deze trajecten gaan soms over delen van de provincie en soms over de provincie als onderdeel van een groter verband. Ook nemen we deel aan samenwerkingsverbanden, zoals het programma Groene Hart en de samenwerking regio FoodValley. We willen voorkomen dat deze sporen naast elkaar staan. Daarom gaan we met de gebieds- en opgavegerichte invulling van onze Omgevingsvisie de verbinding zoeken. Wij staan immers gezamenlijk voor dezelfde regionale, provinciale, bovenprovinciale en nationale opgaven en moeten gezamenlijk antwoorden vinden, ieder vanuit zijn eigen positie.



Afbeelding 17: Afwegen met de NOVI

Bron: [Kabinetperspectief Nationale Omgevingsvisie \(NOVI\)](#), Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, oktober 2018

4. AANPAK

- **Samenvatting**
- **Over het Koersdocument**
- **Horizon als basis**
- **Koers**
 - Uitgangspunten voor de koers
 - Ruimte voor duurzame ontwikkeling
 - Gezonde en veilige samenleving
 - Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust
 - Aantrekkelijke leefomgeving
- **Aanpak**
- **Bijlagen**

4.2 ROL VAN HET PLANMER

De kwaliteit van onze leefomgeving en de manier waarop we met de fysieke omgeving omgaan hangen nauw met elkaar samen. We maken een Milieueffectrapport (planMER) zodat we tijdens het opstellen van de Omgevingsvisie inzicht krijgen in de effecten van ons voorgenomen beleid op de leefomgeving. Hierin beoordelen we de (duurzaamheids)effecten van het nieuwe beleid en vergelijken we deze met de effecten bij voortzetting van het bestaande beleid. Dit ondersteunt het keuzeproces.

In het planMER zullen wij een Landbouw Effect Rapportage (LER) opnemen om ook de effecten van ons voorgenomen beleid op de landbouw duidelijk in beeld te brengen. Ook zullen wij een Watertoets in het planMER verwerken, zodat we de aspecten die samenhangen met het watersysteem goed kunnen meewegen in het beleid. [Bijlage 3](#) geeft een toelichting op het planMER.

4.3 ONZE STURINGSFILOSOFIE

Onze sturingsfilosofie geeft aan op welke wijze wij ons beleid willen realiseren. Dit biedt een kader voor de inzet van ons instrumentarium en de wijze waarop we willen samenwerken.

Onze sturingsfilosofie:

We bieden ruimte voor ontwikkelingen die passen bij de Utrechtse kwaliteiten, met het principe 'lokaal wat kan, regionaal wat moet' als basis en met de nadrukkelijke wens de doelen in samenwerking te halen.

Onderdeel van onze sturingsfilosofie is loslaten: we dragen verantwoordelijkheid over aan gemeenten en waterschappen en zorgen ervoor dat burgers en bedrijven zelf initiatieven kunnen nemen. Elke ontwikkeling vraagt een eigen aanpak, pragmatisch en passend bij de behoefte. Wij vinden samenwerking met onze partners en een oplossingsgerichte houding belangrijk; alleen als we gebruik maken van ieders toegevoegde waarde in kennis, ervaring en creativiteit komen we tot goede oplossingen voor de maatschappelijke opgaven. Goede samenwerkingsafspraken vormen hierbij de basis. Wij vertrouwen er daarbij op dat iedereen zich, net als wij, verantwoordelijk voelt voor de fysieke leefomgeving. Op deze manier handelen we conform de zorgplicht zoals verwoord in de Omgevingswet. We moeten als provincie motiveren waarom we een bepaald onderwerp op provinciaal niveau oppakken. Deze motivering noemt de wetgever 'provinciaal belang'. De aard van het provinciaal belang bepaalt welke instrumenten we voor een opgave inzetten. [Bijlage 4](#) geeft een eerste lijst van provinciale belangen. Bij het uitwerken van de koersen en de opgaven werken we waar nodig ook de provinciale belangen bij.

4. AANPAK

- **Samenvatting**
- **Over het Koersdocument**
- **Horizon als basis**
- **Koers**
 - Uitgangspunten voor de koers
 - Ruimte voor duurzame ontwikkeling
 - Gezonde en veilige samenleving
 - Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust
 - Aantrekkelijke leefomgeving
- **Aanpak**
- **Bijlagen**

Zo komen we tot een lijst die we vastleggen in de Omgevingsvisie. Deze lijst zal behulpzaam zijn als we uitvoering geven aan de Omgevingsvisie.

Provinciale rollen

Als provincie vervullen we verschillende rollen, afhankelijk van de opgave. Voor de realisatie van ons omgevingsbeleid onderscheiden we de volgende rollen voor de provincie:

- **Stimuleren:** facilitator, aanleveren van expertise en capaciteit, subsidieverstrekker, motivator et cetera. In deze rol ondersteunen we andere partijen bij hun samenwerking en het uitvoeren van projecten.
- **Participeren:** coördinator, ontwikkelaar, partner, netwerker, samenwerker, deelnemer et cetera. In deze rol werken we samen met vooral andere overheden en maatschappelijke organisaties aan onze eigen opgaven of aan opgaven van de andere partijen, bijvoorbeeld in gebiedsontwikkelingen.
- **Realiseren:** opdrachtgever, trekker, regisseur et cetera. In deze rol zijn we leidend, ondernemend, aansturend, maken we prestatieafspraken, voeren we actief de regie.
- **Reguleren:** regelstellend ten behoeve van het provinciaal belang en de provinciale wettelijke taken. In deze rol stellen we, als dit doelmatig en doeltreffend is, (instructie)regels over het Omgevingsplan en de waterschapsverordening en waar nodig regels voor burgers en bedrijven.

Deze rollen hoeven elkaar niet uit te sluiten. Sterker nog: waarschijnlijk vervullen we bij alle maatschappelijke opgaven een mix van deze rollen.

4.4 RELATIE MET ONS HUIDIGE BELEID

Ons huidige beleid voor de fysieke leefomgeving hebben we opgenomen in vier wettelijk verplichte strategische plannen: de [Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie](#), het [Mobiliteitsplan](#), de [Natuurvisie](#) en het [Bodem-, Water- en Milieuplan](#). Een deel van het beleid uit onze strategische plannen kan gehandhaafd worden in de Omgevingsvisie. We moeten wel keuzes maken om tot een integrale omgevingsvisie te komen.

Daarnaast zijn onderdelen van het beleid aan actualisatie toe. Soms vanwege nieuwe beleidsontwikkelingen binnen de provincie en soms vanwege de Omgevingswet en nieuwe AMvB's. Op sommige punten is al nieuw beleid ontwikkeld. Dit nieuwe beleid wordt meegenomen als 'bouwsteen' voor de Omgevingsvisie en is al verwerkt in de koersen ([zie bijlage 5](#)).

Ook dit Koersdocument leidt tot actualisatie van het beleid. Vooral de genoemde transities en schaalessprongen leiden tot koerswijzigingen. Deze komen voort uit nieuwe inzichten in trends en ontwikkelingen en Horizon Utrecht 2050. De focus van ons beleid komt nu op de thema's uit dit Koersdocument te liggen. De huidige strategische plannen hebben een plan

4. AANPAK

- **Samenvatting**
- **Over het Koersdocument**
- **Horizon als basis**
- **Koers**
 - Uitgangspunten voor de koers
 - Ruimte voor duurzame ontwikkeling
 - Gezonde en veilige samenleving
 - Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust
 - Aantrekkelijke leefomgeving
- **Aanpak**
- **Bijlagen**

horizon tot circa 2030. In lijn met Horizon Utrecht 2050 verschuift de planhorizon naar 2050.

4.5 UITVOERING GEVEN AAN DE VISIE

We vinden duidelijkheid belangrijk en stellen daarom een samenhangend pakket van Omgevingsvisie, Omgevingsverordening en programma's samen. Per onderwerp in de Omgevingsvisie zullen we beschrijven welke rol we kiezen en op welke manier de visie doorwerkt in de Omgevingsverordening of een nadere uitwerking krijgt in bijvoorbeeld programma's. We stellen de Omgevingsverordening in samenhang met de Omgevingsvisie op en stellen deze op hetzelfde moment vast. De Omgevingsvisie zal een overzicht geven van de provinciale programma's voor de uitwerking en uitvoering van het beleid. De programma's zelf stellen we daarna op. Bestaande programma's passen we zo nodig aan.

Omgevingsprogramma's

Programma's worden opgesteld onder bevoegdheid van Gedeputeerde Staten en zijn bedoeld om het beleid te concretiseren of te realiseren. Programma's bevatten concrete uitwerkingen, maatregelen of uitvoeringsacties voor de realisatie van beleidskeuzes uit de Omgevingsvisie. Programma's lenen zich uitstekend voor gebiedsgerichte en thematische uitwerkingen. Waar mogelijk stelle we ze samen met onze partners op.

De provincie is verplicht de volgende programma's op te stellen:

- actieplan geluid (artikel 3.8, lid 1 Omgevingswet);
- regionaal waterprogramma (artikel 3.8, lid 2 Omgevingswet);
- beheerplannen voor Natura 2000-gebieden (artikel 3.8, lid 3 Omgevingswet);
- programma voor dreigende overschrijding van de omgevingswaarde voor zwaveldioxide of stikstof-oxiden (artikel 3.10 Omgevingswet in samenhang met artikel 4.1 Besluit kwaliteit leefomgeving).

Een programma kan verplicht zijn omdat er een (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde ontstaat (artikel 3.9 Omgevingswet). De provincie is verplicht om omgevingswaarden vast te stellen voor veiligheid van regionale keringen en overstromingsrisico. Het bevoegd gezag heeft op grond van de Omgevingswet de plicht om de vastgestelde omgevingswaarden te monitoren. De overige programma's volgen uit onze beleidskeuzes.

Voor ieder programma vindt jaarlijkse tot tweejaarlijkse monitoring plaats om te kunnen bepalen of de doelen van de programma's of de omgevingswaarden tijdig worden bereikt. Als dit niet het geval is, passen we de programma's aan, zodat we het doel alsnog binnen de termijn die uit de Omgevingsvisie volgt behalen.

4. AANPAK

- **Samenvatting**
- **Over het Koersdocument**
- **Horizon als basis**
- **Koers**

- Uitgangspunten voor de koers
- Ruimte voor duurzame ontwikkeling
- Gezonde en veilige samenleving
- Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust
- Aantrekkelijke leefomgeving

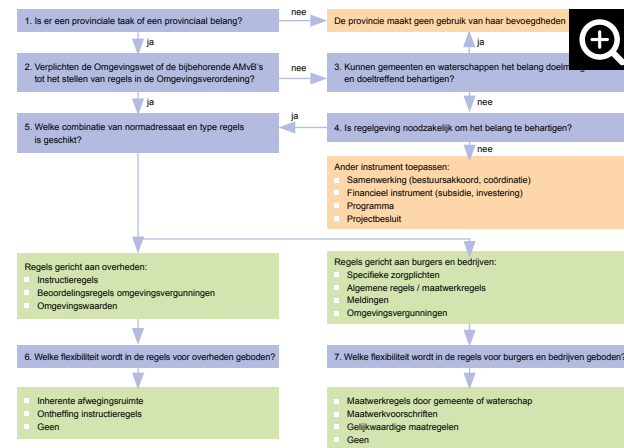
- **Aanpak**
- **Bijlagen**

Omgevingsverordening

De Omgevingsverordening bevat op provinciaal niveau regels voor de fysieke leefomgeving. Hiermee zorgt de Omgevingsverordening ervoor dat de doelen en het beleid uit de provinciale Omgevingsvisie en de programma's doorwerken naar derden. We stellen alleen regels als sprake is van een wettelijke taak of provinciaal belang en regels onvermijdelijk zijn.

We willen de Omgevingsverordening compact, samenhangend en eenduidig en bovendien digitaal en objectgericht maken. Hiervoor moeten we bepalen welke thema's, voor wie en op welke wijze in de verordening geregeld worden. Dit doen we met het Afwegingskader Omgevingsverordening. Dit is een hulpmiddel om objectief te beoordelen of het stellen van regels het juiste middel is om onze taken uit te voeren en onze belangen te behartigen. Ook kunnen we met het afwegingskader bepalen voor wie de regels gelden (burgers, bedrijven, gemeenten, waterschappen of Gedeputeerde Staten) en welk type regel het meest geschikt is.

Het afwegingskader is een richtinggevend instrument. Het geeft geen uitwerking tot de laatste cijfers achter de komma, zodat maatwerk mogelijk blijft. Het kader is gebaseerd op de Omgevingswet en onze sturingsfilosofie en uitgewerkt in een Utrechts model. Het bestaat uit een stroomschema met een toelichting. De juridische achtergrond staat in [bijlage 6](#). [Bijlage 7](#) geeft een overzicht van de provinciale taken en de bijbehorende instructieregels voor de Omgevingsverordening.



Afbeelding 18: Stroomschema afwegingskader Omgevingsverordening provincie Utrecht

4. AANPAK

- **Samenvatting**
- **Over het Koersdocument**
- **Horizon als basis**
- **Koers**
 - Uitgangspunten voor de koers
 - Ruimte voor duurzame ontwikkeling
 - Gezonde en veilige samenleving
 - Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust
 - Aantrekkelijke leefomgeving
- **Aanpak**
- **Bijlagen**

Toelichting bij het stroomschema uit het Afwegingskader Omgevingsverordening

1. en 2. Is er een provinciale taak of een provinciaal belang? Verplichten de Omgevingswet of de bijbehorende AMvB's tot het stellen van regels in de Omgevingsverordening?

Het antwoord op deze vragen volgt uit de wetgeving en de provinciale belangen die zijn vastgelegd in de Omgevingsvisie. Er is geen keuzeruimte.

3. Kunnen gemeenten en waterschappen het belang doelmatig en doeltreffend behartigen?

De provincie hanteert een of meer van de volgende argumenten om vast te stellen of gemeenten en waterschappen de provinciale belangen doelmatig en doeltreffend kunnen behartigen:

- Het belang vergt gemeentegrens- of waterschapsgrensoverschrijdende toepassing van bevoegdheden.
- Het belang kan doorkruist worden door tegenstrijdige of overlappende belangen van gemeenten of waterschappen of er is geen garantie dat de provinciale doelen worden bereikt.
- De provincie heeft zich landelijk gecommitteerd aan het bereiken van een doel.

4. Is regelgeving noodzakelijk om het belang te behartigen?

De provincie kiest alleen voor regels in de Omgevingsverordening als een ander instrument of een combinatie van andere instrumenten niet voldoende is om het belang te behartigen.

5. Welke combinatie van normadressaat (voor wie geldt de regel) en type regels is geschikt om het belang te behartigen?

Als is vastgesteld dat regels in de Omgevingsverordening noodzakelijk zijn, moet de provincie vaststellen aan wie zij de regels adresseert: burgers, bedrijven, gemeenten, waterschappen of Gedeputeerde Staten. In principe stelt de provincie instructieregels op voor gemeenten en waterschappen met de opdracht om bepaalde onderwerpen te regelen in een omgevingsplan respectievelijk waterverordening. Deze regels bieden afwegingsruimte. Een bijzondere vorm van instructieregels zijn beoordelingsregels voor vergunningen. Deze geven aan hoe gemeenten, waterschappen of Gedeputeerde Staten met hun bevoegdheid tot vergunningverlening moeten omgaan. De keuze voor instructieregels en beoordelingsregels betekent dat gemeenten en waterschappen ook het bevoegd gezag zijn voor de vergunningverlening en handhaving. De provincie kan beleidsdoelen juridisch vastleggen in omgevingswaarden om de gewenste staat van de fysieke leefomgeving te borgen. Deze regels zijn zelf-

4. AANPAK

- **Samenvatting**
- **Over het Koersdocument**
- **Horizon als basis**
- **Koers**
 - Uitgangspunten voor de koers
 - Ruimte voor duurzame ontwikkeling
 - Gezonde en veilige samenleving
 - Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust
 - Aantrekkelijke leefomgeving
- **Aanpak**
- **Bijlagen**

bindend voor de provincie en kunnen via instructieregels doorwerken naar gemeenten of waterschappen. De provincie stelt alleen rechtstreeks regels voor burgers en bedrijven als:

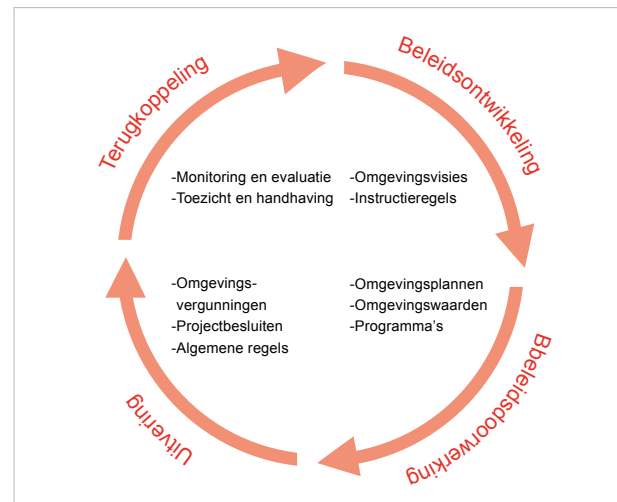
- de provincie aansprakelijk kan zijn voor gevolgen (denk aan aansprakelijkheid als wegbeheerder);
- het niet naleven of niet handhaven van instructieregels tot onomkeerbare schade voor het belang kan leiden;
- de provincie zelf bevoegd gezag is of wil zijn voor vergunningverlening of maatwerkvoorschriften, omdat de belangenafweging niet in eenduidige beoordelingsregels te vatten is;
- de provincie zelf de bevoegdheid tot handhaving van regels wil uitoefenen bij strikt beleid dat gemeentegrenzen overschrijdt.

6. en 7. Welke flexibiliteit wordt binnen de regels voor overheden en burgers en bedrijven geboden?

De provincie biedt binnen de regels zo veel mogelijk flexibiliteit voor gemeenten of waterschappen, zonder dat dit ten koste gaat van rechtszekerheid voor burgers en bedrijven. Alleen als een taak of bevoegdheid onevenredig wordt beperkt in verhouding tot het belang van de regel, kunnen overheden ontheffing vragen van een instructieregel. Ook voor direct werkende regels geldt dat flexibiliteit gewenst is. Dit mag niet ten koste gaan van de rechtszekerheid voor omwonenden of andere belanghebbenden. Alleen via maatwerkvoorschriften kan afgeweken worden van de regel.

4.6 FLEXIBILITEIT IN BELEID

We willen dat onze Omgevingsvisie en Omgevingsverordening en de bijbehorende programma's actueel zijn en dat ze voldoen aan de wensen van de samenleving en onze samenwerkingspartners. Ook willen we dat ze meebewegen met maatschappelijke veranderingen. Hier richten we ons proces voor de totstandkoming van de Omgevingsvisie én het proces voor actualisatie na de vaststelling van de Omgevingsvisie (eind 2020)



Afbeelding 19: De Beleidsdooddoering

Bron: Omgevingsbesluit, Rijksoverheid, juli 2018

4. AANPAK

- **Samenvatting**
- **Over het Koersdocument**
- **Horizon als basis**
- **Koers**

- Uitgangspunten voor de koers
- Ruimte voor duurzame ontwikkeling
- Gezonde en veilige samenleving
- Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust
- Aantrekkelijke leefomgeving

- **Aanpak**
- **Bijlagen**

voor in. We kijken ver vooruit naar de opgaven die voor ons liggen en met die kennis nemen we steeds op tijd de maatregelen die op dat moment nodig en betaalbaar zijn. Daarbij zorgen we ervoor dat we steeds flexibel en adaptief kunnen inspelen op nieuwe kansen en inzichten en maatschappelijk urgente vraagstukken. Soms zullen we voor structurele oplossingen kiezen en soms voor tijdelijke.

Voor een flexibele en adaptieve Omgevingsvisie is het cruciaal dat we de effecten van beleid continu monitoren. We sluiten aan bij de beleidscyclus zoals opgenomen in de Omgevingswet. De Omgevingsvisie wordt maximaal eenmaal per coalitieperiode herzien. De Omgevingsverordening herzien we zo vaak als nodig, wij verwachten dat dit gemiddeld één keer per jaar zal zijn. De programma's worden tweejaarlijks op basis van de monitoring herzien.

4.7 DIGITAAL EN OBJECTGERICHT

De Omgevingsvisie en Omgevingsverordening worden elektronisch bestanden. Dat schrijft de Omgevingswet voor. De documenten moeten voldoen aan de landelijke digitale standaarden die op dit moment nog in ontwikkeling zijn. Deze standaarden gelden voor alle overheden. De standaarden zijn bedoeld om de wettelijke bekendmaking technisch mogelijk te maken, goede raadpleegbaarheid en gebruiksgemak te garanderen en juridische procedures korter te maken.



Abbeelding 20: [Digitale plannenviewer](#) met daarin de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013-2028

Bron: ruimtelijkeplannen.provincie-utrecht.nl

Digitalisering stelt eisen aan onze Omgevingsvisie en Omgevingsverordening: we moeten de tekst verdelen in tekstfragmenten die goed vindbaar en daarmee goed leesbaar zijn op een computer. We maken teksten vindbaar door aan de tekstfragmenten kenmerken te koppelen die de standaarden voorschrijven, zoals werkingsgebieden, normadressaat (aan wie een regel gericht is). Hoe specifieker we dit doen, hoe beter men

4. AANPAK

- **Samenvatting**
- **Over het Koersdocument**
- **Horizon als basis**
- **Koers**
 - Uitgangspunten voor de koers
 - Ruimte voor duurzame ontwikkeling
 - Gezonde en veilige samenleving
 - Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust
 - Aantrekkelijke leefomgeving
- **Aanpak**
- **Bijlagen**

kan vinden wat men zoekt. Daarmee heeft de digitalisering invloed op de ordening en lengte van de tekstfragmenten van de Omgevingsvisie en Omgevingsverordening. Wij onderzoeken de mogelijkheden om deze systematiek ook voor programma's in te zetten, zodat visie, verordening én programma's in samenhang te lezen zijn.

4.8 PARTICIPATIETRAJECT OMGEVINGSVISIE EN OMGEVINGSVERORDENING

Provinciale Staten van Utrecht willen inwoners, ondernemers, maatschappelijke partners en medeoverheden betrekken bij de ontwikkeling van de provinciale Omgevingsvisie en Omgevingsverordening. In het najaar van 2017 hebben zij daarom de [Participatieaanpak Omgevingsvisie](#) vastgesteld. Daarin staan kaders en uitgangspunten voor de participatie (zie de afbeeldingen).

Participatie Omgevingsvisie en Omgevingsverordening

De Participatieaanpak Omgevingsvisie is in december 2017 gestart. Via een intensief participatietraject hebben we samen met medeoverheden en andere belanghebbenden een visie voor de lange termijn op de fysieke leefomgeving van de provincie Utrecht opgesteld. Horizon Utrecht 2050 geeft een beschrijving van de resultaten en het proces.

WAAROM WIL DE PROVINCIE PARTICIPATIE?

- Mogelijkheid bieden aan inwoners, bedrijven, maatschappelijke partners en medeoverheden voor tijdige en actieve betrokkenheid bij de totstandkoming van de omgevingsvisie
- Verschillende perspectieven, meer kennis en creativiteit komen vroegtijdig op tafel
- Vergroten van de kwaliteit van oplossingen
- Beter aansluiten op (nieuwe) maatschappelijke ontwikkelingen
- Betere kwaliteit van de besluiten

Bron: Participatieaanpak Omgevingsvisie, provincie Utrecht, september 2017

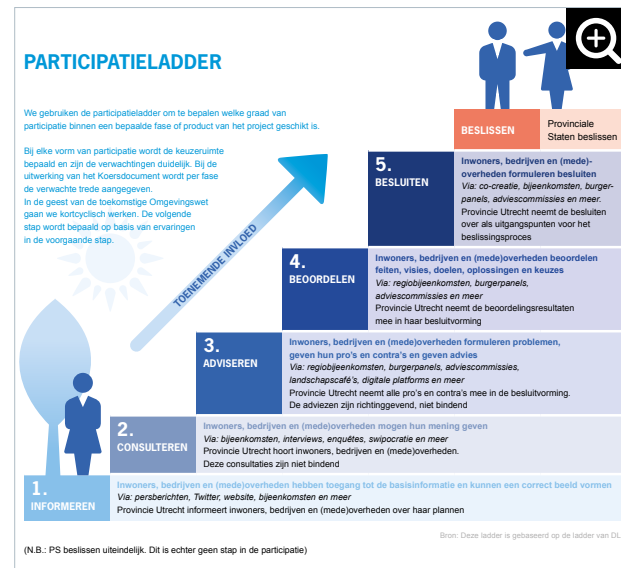
4. AANPAK

- **Samenvatting**
- **Over het Koersdocument**
- **Horizon als basis**
- **Koers**

- Uitgangspunten voor de koers
- Ruimte voor duurzame ontwikkeling
- Gezonde en veilige samenleving
- Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust
- Aantrekkelijke leefomgeving

- **Aanpak**
- **Bijlagen**

Na de vaststelling van het Koersdocument door Provinciale Staten starten we in 2019 met het opstellen van de provinciale Omgevingsvisie en de Omgevingsverordening. Ook in deze fase zullen we een participatietraject volgen. De eerste helft van 2019 zal in het teken staan van de ontwikkeling en afstemming van beleidskeuzes. We geven de inhoudelijke koers zoals vastgelegd in het Koersdocument een uitwerking in een integrale gebiedsgerichte visie met concrete uitvoeringsstrategieën (zoals regels stellen via de Omgevingsverordening of gebiedsgerichte of thematische uitwerking in programma's). Dit gebeurt in nauwe samenwerking met medeoverheden en we betrekken hierbij ook ondernemers, belangenorganisaties en inwoners. In de tweede helft van het jaar verschuift de focus naar het bestuurlijke afstemmingsproces. In 2020 vindt ten slotte het formele besluitvormingsproces plaats. De inspraakprocedure is daar een belangrijk onderdeel van.



Afbeelding 21: Participatieladder

Bron: Participatieaanpak Omgevingsvisie, provincie Utrecht, september 2017

4. AANPAK

- **Samenvatting**
- **Over het Koersdocument**
- **Horizon als basis**
- **Koers**
 - Uitgangspunten voor de koers
 - Ruimte voor duurzame ontwikkeling
 - Gezonde en veilige samenleving
 - Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust
 - Aantrekkelijke leefomgeving
- **Aanpak**
- **Bijlagen**

Kaders voor de Participatieaanpak

Net als bij de totstandkoming van het Horizon Utrecht 2050, blijven we ook bij de ontwikkeling van de Omgevingsvisie actief de samenwerking en afstemming zoeken met onze omgeving. De kaders uit de participatieaanpak werken we daarbij als volgt uit:

Omgevingsvisie

- **Onze aanpak is transparant en navolgbaar.**
Bij de besluitvorming betrekken we alle relevante informatie, belangen en invalshoeken. In onze keuzes lichten we onze overwegingen en afwegingen toe.
- **We hanteren een gebiedsgerichte aanpak.** Daarbij werken we nauw samen met onze directe stakeholders zoals gemeenten, waterschappen en andere belanghebbenden (maatschappelijke organisaties en belangenorganisaties). Waar mogelijk sluiten we aan bij bestaande netwerken en overleggremia (intern en extern) en we benutten de input uit deze netwerken voor onze visie.
- **We bieden ruimte voor frisdenkende en omdenkende** door kenniscentra, innovatieve initiatiefnemers en creatieve ruimtelijk ontwerpers actief te betrekken.
- **Waar mogelijk leggen we concrete dilemma's en uitwerkingsopties voor aan belanghebbenden/inwoners.**
- **We continueren een integraal Tourteam met inhoudelijk deskundigen van binnen en buiten de organisatie om met ons mee te denken en mee te doen.**
- **Afhankelijk van het onderwerp en de doelgroep varieert de participatiestatus van informeren tot beoordelen.**

WANNEER IS DE PARTICIPATIE GESLAAGD?

- **Erkennen:** inwoners en maatschappelijke partners voelen zich voldoende betrokken bij de ontwikkeling en uitvoering van het provinciale beleid
- **Verrijken:** Gedeputeerde en Provinciale Staten wegen de input mee in de besluitvorming
- **Herkennen:** participanten kennen de afwegingen die de basis vormen voor de besluiten van PS en weten dat daarbij alle relevante invalshoeken en belangen zijn afgewogen

Bron: Participatieaanpak Omgevingsvisie, provincie Utrecht, september 2017

4. AANPAK

- **Samenvatting**
- **Over het Koersdocument**
- **Horizon als basis**
- **Koers**
 - Uitgangspunten voor de koers
 - Ruimte voor duurzame ontwikkeling
 - Gezonde en veilige samenleving
 - Energieneutraal, klimaat-bestendig en waterrobuust
 - Aantrekkelijke leefomgeving
- **Aanpak**
- **Bijlagen**

Omgevingsverordening

- Onze aanpak is transparant en navolgbaar.
- De regels die we opstellen zijn afgestemd met onze medeoverheden.
- Medeoverheden (inclusief de omgevingsdiensten), inwoners en andere belanghebbenden nodigen we via een digitaal Meldpunt Regelgeving actief uit om hun mening te geven over de bruikbaarheid van de huidige regelgeving.
- De participatiestatus varieert van informeren tot adviseren.

Communicatie

- Relevante informatie over de aanpak, (tussen)-resultaten en andere belangrijke documenten delen we via de provinciale website die we speciaal voor de Omgevingswet hebben ontwikkeld: <https://omgevingswet.provincie-utrecht.nl>.

UITGANGSPUNTEN PROVINCIE UTRECHT

- Participatie is een doorlopend proces. De vorm kan variëren
- Participatie is een lerend proces dat we stapsgewijs doorlopen. We leren van onze ervaringen en passen het toe in het vervolgproces door kortcyclisch te werken
- We richten ons op die onderwerpen waar inhoudelijk ruimte is en waar ideeën en oplossingsrichtingen meerwaarde kan creëren
- Participatie is maatwerk. De aanpak van de participatie is per fase/product afhankelijk van het thema, het gebied en participanten en de fase van de visievorming
- Waar mogelijk sluiten we aan op lopende trajecten en bestaande participatienetwerken
- PS zijn eindbeslisser voor de Omgevingsvisie (en –verordening)

Bron: Participatieaanpak Omgevingsvisie, provincie Utrecht, september 2017

4. AANPAK

- **Samenvatting**
- **Over het Koersdocument**
- **Horizon als basis**
- **Koers**
 - Uitgangspunten voor de koers
 - Ruimte voor duurzame ontwikkeling
 - Gezonde en veilige samenleving
 - Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust
 - Aantrekkelijke leefomgeving
- **Aanpak**
- **Bijlagen**



Afbeelding 22: [Utreft](#) - Expositie studenten HKU in kader van de Horizon Utrecht 2050



BIJLAGEN

- **Samenvatting**
- **Over het Koersdocument**
- **Horizon als basis**
- **Koers**
 - Uitgangspunten voor de koers
 - Ruimte voor duurzame ontwikkeling
 - Gezonde en veilige samenleving
 - Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust
 - Aantrekkelijke leefomgeving
- **Aanpak**
- **Bijlagen**

Bijlage 1: Overzicht van uitgangspunten en koersen	50
Bijlage 2: Onderzoeksagenda voor 2019	53
Bijlage 3: PlanMER	55
Bijlage 4: Provinciale belangen	59
Bijlage 5: Bouwstenen Omgevingsvisie	64
Bijlage 6: Juridische achtergrond van het stroomschema Afwegingskader Omgevingsverordening	67
Bijlage 7: Overzicht provinciale taken en instructieregels over de Omgevingsverordening	76

BIJLAGE 1: OVERZICHT VAN UITGANGSPUNTEN EN KOERSEN

- **Samenvatting**
- **Over het Koersdocument**
- **Horizon als basis**

- **Koers**

- Uitgangspunten voor de koers
- Ruimte voor duurzame ontwikkeling
- Gezonde en veilige samenleving
- Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust
- Aantrekkelijke leefomgeving

- **Aanpak**

- **Bijlagen**

- **Bijlage 1**
- Bijlage 2
- Bijlage 3
- Bijlage 4
- Bijlage 5
- Bijlage 6
- Bijlage 7

Met onze Koers maken we duidelijk hoe we het toekomstbeeld van Horizon Utrecht 2050 willen bereiken. We zetten op hoofdlijnen de koers uit voor de grote maatschappelijke opgaven.

Deze bijlage geeft een totaalbeeld van de koers. De toelichting hierop staat in [hoofdstuk 3](#).

UITGANGSPUNTEN 	
Utrechtse kwaliteiten	De Utrechtse kwaliteiten zijn in beeld voordat we besluiten nemen over de aanpak van een opgave, in de Omgevingsvisie en bij de gebiedsgerichte uitwerking daarna. Zo komen we tot integrale en evenwichtige besluiten.
Concentratie	Wij concentreren nieuwe ontwikkelingen.

RUIMTE VOOR DUURZAME ONTWIKKELING 		KOERS
Verstedelijking	■ Wij kiezen ervoor om de ruimte vraag voor wonen en werken op een duurzame wijze te accommoderen: met voorrang binnenstedelijk en nabij OV-knooppunten. En met aandacht voor de Utrechtse kwaliteiten, klimaatbestendigheid en de energietransitie. ■ In gelijke tred met de verstedelijking maken we ruimte voor bewegen, ontspannen en ontmoeten. En ook voor waterberging, natuur en landschap en andere functies die bij de invloedssfeer van stad en dorp horen. Daarbij stimuleren we duurzame ontwikkeling van recreatie en toerisme.	
Wonen	■ Wij leggen geschikte uitleglocaties voor de woningen die op termijn nodig zijn vast in de Omgevingsvisie.	
Werken	■ Wij leggen in de Omgevingsvisie geschikte locaties vast voor de benodigde ruimte voor werken.	
Mobiliteit	■ Wij bevorderen een betere afstemming tussen vraag en aanbod van mobiliteit (in ruimte en tijd). We leggen de focus op de ontwikkeling van openbaar vervoer en fietsgebruik. ■ Samen met het Rijk richten wij de functie van Utrecht als mobiliteitsknooppunt en nationale draaischijf in op een manier die past bij onze regionale ambities en kwaliteiten.	
Agrarische bedrijven	■ Wij werken samen met onze partners toe naar een landbouwsector met economisch rendabele bedrijven die circulair, klimaatneutraal, diervriendelijk en natuurinclusief zijn. Dat doel willen we in 2050 bereiken.	

BIJLAGE 1: OVERZICHT VAN UITGANGSPUNTEN EN KOERSEN

■ Samenvatting

■ Over het Koersdocument

■ Horizon als basis

■ Koers

- Uitgangspunten voor de koers
- Ruimte voor duurzame ontwikkeling
- Gezonde en veilige samenleving
- Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust
- Aantrekkelijke leefomgeving

■ Aanpak

■ Bijlagen

- Bijlage 1
- Bijlage 2
- Bijlage 3
- Bijlage 4
- Bijlage 5
- Bijlage 6
- Bijlage 7

GEZONDE EN VEILIGE SAMENLEVING	KOERS
Gezondheid	■ Wij verbeteren de milieukwaliteit en streven ernaar dat de luchtkwaliteit in 2030 voldoet aan de WHO-advieswaarden en dat nieuwbouw voor gevoelige bestemmingen voldoet aan de WHO-advieswaarden voor geluid. Wij bevorderen de gezondheid door de inrichting van de fysieke omgeving.
Veiligheid	■ Wij zetten in op een veilige leefomgeving door de risico's voor mens en milieu bij gebruik, opslag en vervoer van gevaarlijke stoffen zo klein mogelijk te maken.
Een prettige samenleving	■ Wij stimuleren een inclusieve samenleving en streven ernaar het economisch klimaat in Utrecht op peil te houden.

ENERGIENEUTRAAL, KLIMAATBESTENDIG EN WATERROBUUST	KOERS
Energieneutrale leefomgeving	■ Wij nemen in de Omgevingsvisie de opgaven voor duurzame energie in de provincie Utrecht over uit het Klimaatakkoord en we geven hier een ruimtelijk invulling aan. We concentreren duurzame energieopwekking bij voorkeur in gebieden waar dit ook bijdraagt aan andere doelen. Wij willen een energieneutrale leefomgeving bereiken in samenwerking met onze partners. ■ Wij nodigen gemeenten en initiatiefnemers uit om met initiatieven voor grootschalige zonnevelden te komen in gebieden waar geen wettelijke belemmeringen aanwezig zijn. Voor windenergie doen we dat nu al.
Klimaatbestendige leefomgeving	■ Wij werken aan een klimaatbestendige leefomgeving. Daarvoor maken we inzichtelijk welke Utrechtse gebieden kwetsbaar zijn voor klimaatverandering en welke kansen daar zijn om de kwetsbaarheid te verminderen. Dit vormt de basis voor het beleid in de Omgevingsvisie. ■ Wij werken aan een waterveilige provincie.
Duurzaam en robuust bodem- en watersysteem	■ Bij het inpassen van oplossingen voor de maatschappelijke opgaven gaan wij slim en duurzaam met het bodem- en watersysteem om.
Perspectief voor bodemdalingsgebieden	■ Wij zoeken de kansen voor een transitie naar ander landgebruik in de bodemdalingsgebieden waar dat noodzakelijk is en wij zoeken mogelijkheden om die transitie te combineren met de andere ontwikkelingen.

BIJLAGE 1: OVERZICHT VAN UITGANGSPUNTEN EN KOERSEN

■ Samenvatting

■ Over het Koersdocument

■ Horizon als basis

■ Koers

- Uitgangspunten voor de koers
- Ruimte voor duurzame ontwikkeling
- Gezonde en veilige samenleving
- Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust
- Aantrekkelijke leefomgeving

■ Aanpak

■ Bijlagen

- Bijlage 1
- Bijlage 2
- Bijlage 3
- Bijlage 4
- Bijlage 5
- Bijlage 6
- Bijlage 7

AANTREKKELIJKE LEEFOMGEVING	KOERS	
Robuuste natuur met hoge biodiversiteit	■ Wij zorgen voor een robuust natuurnetwerk en voor een gunstige staat van instandhouding van beschermde en bedreigde soorten binnen en buiten dat natuurnetwerk. Dit is ook een basis voor alle nieuwe ontwikkelingen.	
Cultuurhistorische en archeologische waarden	■ Wij beschermen en benutten de cultuurhistorische waarden van historische buitenplaatszones, militair erfgoed, agrarisch cultuurlandschap, archeologisch waardevolle zones en historische infrastructuur. ■ Bij het beschermen en benutten van cultuurhistorische waarden geven wij bijzondere aandacht aan de Outstanding Universal Values van UNESCO werelderfgoed en erfgoed op de Voorlopige Lijst werelderfgoed.	
Aantrekkelijke landschappen	■ Wij geven een impuls aan de kernkwaliteiten van het landschap bij ontwikkelingen in het landelijk gebied.	

BIJLAGE 2: ONDERZOEKSAGENDA VOOR 2019

- **Samenvatting**
- **Over het Koersdocument**
- **Horizon als basis**
- **Koers**

- Uitgangspunten voor de koers
- Ruimte voor duurzame ontwikkeling
- Gezonde en veilige samenleving
- Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust
- Aantrekkelijke leefomgeving

- **Aanpak**
- **Bijlagen**

- Bijlage 1
- Bijlage 2
- Bijlage 3
- Bijlage 4
- Bijlage 5
- Bijlage 6
- Bijlage 7

Om de Omgevingsvisie en Omgevingsverordening in 2019 te kunnen opstellen is nog divers onderzoek nodig. Dit is samengebracht in een onderzoeksagenda. Het doel hiervan is kennis en informatie beschikbaar te krijgen om (gebiedsgerichte) afwegingen te kunnen maken in het kader van de Omgevingsvisie.

Per thema zijn onderzoeksvragen geformuleerd. Deze onderzoeksvragen worden in meerdere onderzoeken uitgewerkt. De onderstaande lijst met onderzoeksvragen is niet uitputtend. Mogelijk worden tijdens het ontwikkelen van de Omgevingsvisie extra onderzoeksvragen uitgezet.

ONDERWERP	ONDERZOEKSVRAAG
Algemeen	- Wat is het ruimtebeslag van alle opgaven in de provincie tot 2050 en hoeveel ruimte komt beschikbaar door transities? Kunnen deze opgaven slim gecombineerd worden? - Kunnen we de vraag naar ruimte op een duurzame manier accommoderen? - Hoe kunnen we de Utrechtse kwaliteiten goed en begrijpelijk in beeld krijgen en meenemen bij de besluitvorming over ontwikkelopgaven zoals verstedelijking en energietransitie?
Wonen, werken	- Wat zijn geschikte uitbreidingslocaties voor wonen? - Behoeft de huidige systematiek van rode contouren en uitbreidingslocaties aanpassing i.v.m. de komst van de Omgevingswet en de gewenste flexibiliteit/adaptiviteit? - Wat is de behoefte aan specifieke werklocaties, kwantitatief en kwalitatief? Wat zijn mogelijkheden om deze behoefte te accommoderen?
Mobiliteit	- Hoe nemen we de knooppuntenstrategie mee in de Omgevingsvisie? - Hoe bepalen we netwerkkeuzes en welke kunnen we al maken voor de Omgevingsvisie? - Gaat de provincie voor de Omgevingsvisie locaties aanwijzen waar alleen nog ruimte is voor de meest ruimte-efficiënte, schone en stille vervoerwijzen of is dit aan de gemeenten? - Wat houdt een schaa sprong in OV en fiets in en welk effect heeft dit op de ruimtelijke inrichting van de provincie Utrecht? - Hoe nemen we snelfietsroutes mee in de Omgevingsvisie? - Hoe kunnen we vraag en aanbod, in ruimte en tijd, beter afstemmen? - Wat is nodig om rijksdoelen (waarin Utrecht nationale draaischijf is) en regio doelen (waarin Utrecht een mobiliteitsknooppunt is) optimaal te accommoderen, passend bij regionale ambities en kwaliteiten? - Welke ruimtelijke consequenties heeft een klimaatneutraal mobiliteitssysteem?

BIJLAGE 2: ONDERZOEKSAGENDA VOOR 2019

■ Samenvatting

■ Over het Koersdocument

■ Horizon als basis

■ Koers

- Uitgangspunten voor de koers
- Ruimte voor duurzame ontwikkeling
- Gezonde en veilige samenleving
- Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust

■ Aanpak

■ Bijlagen

- Bijlage 1
- Bijlage 2
- Bijlage 3
- Bijlage 4
- Bijlage 5
- Bijlage 6
- Bijlage 7

Circulaire landbouw en gezond voedsel

- Wat moet er in de Omgevingsvisie opgenomen worden voor de transitie naar een circulaire, klimaatneutrale, diervriendelijke en natuurinclusieve landbouwsector? Aangesloten wordt bij het proces van de Samenwerkingsagenda Landbouwvisie

Gezonde en veilige leefomgeving

- Welke maatregelen zijn er nodig om de doelen van WHO-advieswaarden voor geluid en luchtkwaliteit te halen? Onderzoek in overleg met onze partners.
- Welke aandachtspunten zijn er voor verdere verstedelijking in het kader van een gezonde en veilige leefomgeving?
- Wat is de behoefte aan recreatief groen in relatie tot de groei van inwoners (vraag en aanbod)? Zijn er essentiële recreatieve stad-landverbindingen nodig die we kunnen vastleggen in de Omgevingsvisie?
- Is er voldoende ruimte voor rust en gezonde recreatie in een provincie met veel andere ruimtevragers?

Energieneutrale leefomgeving

- Waar ziet de provincie mogelijkheden op haar grondgebied voor geconcentreerd opwekken van duurzame energie, waaronder aardwarmte? En hoeveel kan dit bijdragen aan de klimaatdoelstellingen? Zijn er slimme koppelingen te maken met andere opgaven?

Klimaatbestendige leefomgeving

- Welke gebieden zijn op regionaal niveau kwetsbaar voor klimaatveranderingen of juist kansrijk om de gevolgen van klimaatverandering op te vangen?
- Zijn er aanpassingen nodig van de normeringen en het beheer van de regionale keringen?

Bodem- en watersysteem

- Hoe groot is de toekomstige drinkwatervraag rekening houdend met een groeiende bevolking?
- Hoe kunnen we deze extra vraag opvangen?

Bodemdalingsgebieden

- In welke gebieden vormt bodemdaling de grootste problemen en welke transitie is daar nodig?

Robuuste natuur met hoge biodiversiteit

- Wat is er nodig om de "gunstige stand van instandhouding" van de Utrechtse aandachtssoorten te bereiken?

Cultuurhistorische en archeologische waarden

- Hoe geven we vorm aan ons beleidsthema historische infrastructuur?
- Hoe houden wij agrarische cultuurlandschappen in stand: moeten we scherpere keuzes maken vanwege de ontwikkelingen in het Groene Hart, en welke dan?



BIJLAGE 3: PlanMER

- **Samenvatting**
- **Over het Koersdocument**
- **Horizon als basis**
- **Koers**
 - Uitgangspunten voor de koers
 - Ruimte voor duurzame ontwikkeling
 - Gezonde en veilige samenleving
 - Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust
 - Aantrekkelijke leefomgeving
- **Aanpak**
- **Bijlagen**
 - Bijlage 1
 - Bijlage 2
 - **Bijlage 3**
 - Bijlage 4
 - Bijlage 5
 - Bijlage 6
 - Bijlage 7

M.E.R.-PROCEDURE

Gelijktijdig met het proces van de Omgevingsvisie wordt een milieueffectrapport opgesteld. De milieueffectrapportage (m.e.r.) is een formele procedure. Bij een Omgevingsvisie gaat het om een planMER: een milieueffectrapportage over een strategisch beleidsplan. Het doel van een milieueffectrapportage is dat milieueffecten integraal worden meegewogen bij een beleidskeuze en dat alternatieven zijn bezien. Belangrijk hierbij is dat het niet gaat om welke beleidskeuze gemaakt wordt - dat is aan de politiek -, maar dat bij de besluitvorming alle milieu-informatie op tafel ligt en dat ook alternatieven zijn bekeken.

De Wet Milieubeheer schrijft voor dat voor wettelijk of bestuursrechtelijk voorgeschreven plannen, zoals een provinciale omgevingsvisie, een milieubeoordeling wordt uitgevoerd wanneer er sprake is van kaderstelling voor toekomstige m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteiten (zoals opgenomen in het Besluit milieueffectrapportage), of als er een zogenaamde 'passende beoordeling' nodig is vanwege mogelijke gevolgen voor Natura 2000-gebieden. De voorbereiding van de Omgevingsvisie moet nog starten. Toch kunnen we op basis van het Koersdocument al enkele conclusies trekken. De te ontwikkelen Omgevingsvisie zal waarschijnlijk niet

rechtstreeks activiteiten initiëren die m.e.r.-plichtig zijn, maar zal wel beleids- en afwegingskaders bevatten voor lokale plannen. De provinciale beleidskaders zijn hierdoor kaderstellend voor latere besluiten die wel m.e.r.-(beoordelings)plichtig zijn. Daarnaast is niet uitgesloten dat die latere besluiten significante effecten kunnen hebben op Natura 2000-gebieden. Om deze reden gaan wij een planMER opstellen.

De eerste stap in de m.e.r.-procedure is het publiceren van de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (de NRD). De NRD wordt na vaststelling van het Koersdocument ter inzage gelegd. Hierin geven we aan "wat" en "hoe" onderzocht gaat worden in het m.e.r.-traject. Eenieder kan hierop reageren. De Commissie m.e.r. wordt gevraagd om een advies te geven over de NRD. De Commissie m.e.r. bestaat uit een voorzitter en vakinhoudelijke deskundigen. De commissie geeft uiteindelijk ook een toetsingsadvies over het planMER bij de ontwerp Omgevingsvisie (2020). Dit advies is niet bindend, maar geeft input voor de politieke discussie bij het definitief vaststellen van de Omgevingsvisie.

- **Samenvatting**
- **Over het Koersdocument**
- **Horizon als basis**
- **Koers**
 - Uitgangspunten voor de koers
 - Ruimte voor duurzame ontwikkeling
 - Gezonde en veilige samenleving
 - Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust
 - Aantrekkelijke leefomgeving
- **Aanpak**
- **Bijlagen**
 - Bijlage 1
 - Bijlage 2
 - **Bijlage 3**
 - Bijlage 4
 - Bijlage 5
 - Bijlage 6
 - Bijlage 7

OPZET VAN HET PlanMER

We zetten in op een interactieve en digitale planMER die meer beoogd dan het voldoen aan de wettelijke plicht. We willen het planMER echt een meerwaarde geven bij het ontwikkelen van de Omgevingsvisie en kiezen daarom voor de onderstaande aanpak.

1. Interactief

Door het planMER gelijktijdig mee te laten lopen met het opstellen van de Omgevingsvisie kan de m.e.r. ondersteunen bij het maken en trechteren van inhoudelijke keuzes tijdens de ontwikkeling van de Omgevingsvisie door tijdig alternatieven te laten zien en (globaal) de milieugevolgen inzichtelijk te maken. We gaan hiermee niet alleen achteraf de besluiten beoordelen, maar geven gedurende het proces tijdig input om keuzes te kunnen maken.

2. Inzet interactieve tools

De provincie gebruikt al interactieve visualisatie en rekentools om met stakeholders op gemeenteniveau opties te beoordelen op duurzaamheidsaspecten (bijvoorbeeld de gevolgen van extra mobiliteit voor de omgeving). Deze sessies ondersteunen de discussie over een ruimtelijke ingreep. Deze tools willen we ook gebruiken voor het planMER en daarom maken we deze rekentools geschikt voor het gebruik op regionale schaal.

3. Breed beoordelingskader

De m.e.r. brengt de gevolgen van beleidskeuzen (en alternatieven) die in de Omgevingsvisie worden gemaakt in beeld. Concreet gaat het dan om:

- de mate waarin de beleidsinvulling bijdraagt aan het bereiken van de doelen van de omgevingsvisie ('doelbereik') en
- de (neven)effecten van de beleidsinvulling ten opzichte van de 'referentiesituatie' (bestaande situatie aangevuld met autonome ontwikkelingen).
- We kijken bij het beoordelen van opties niet alleen naar de gevolgen voor de "klassieke" milieuaspecten zoals luchtkwaliteit en bodem, maar laten ook andere gevolgen zien voor bijvoorbeeld economie en gezondheid. Hiermee ontstaat een beter beeld van alle negatieve en positieve effecten.

4. Digitaal

Door het planMER digitaal aan te bieden en integraal onderdeel van de Omgevingsvisie te maken, wordt de informatie toegankelijker. Bij de beleidskeuzes in de Omgevingsvisie kan zo de informatie uit het planMER die ten grondslag heeft gelegen aan de keuzes eenvoudiger zichtbaar gemaakt worden dan met een papieren MER. Daarnaast kan middels "doorlinken" de technische informatie voor verschillende doelgroepen toegankelijker aangeboden worden.

- **Samenvatting**
- **Over het Koersdocument**
- **Horizon als basis**
- **Koers**
 - Uitgangspunten voor de koers
 - Ruimte voor duurzame ontwikkeling
 - Gezonde en veilige samenleving
 - Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust
 - Aantrekkelijke leefomgeving
- **Aanpak**
- **Bijlagen**
 - Bijlage 1
 - Bijlage 2
 - **Bijlage 3**
 - Bijlage 4
 - Bijlage 5
 - Bijlage 6
 - Bijlage 7

5. Actieve betrokkenheid Commissie m.e.r.

We willen de Commissie m.e.r. nauw betrekken bij het opstellen van het planMER. Zo kan de commissie ons tijdig van vakkundig advies voorzien en krijgt zij meer inzicht in de keuzes die we in het proces maken om te komen tot een planMER. Wij vragen de Commissie m.e.r. concreet:

- een advies over de ontwerp NRD;
- een toetsingsadvies over het ontwerp planMER Omgevingsvisie;
- zo nodig tussentijds advies.

6. Actieve betrokkenheid Provinciale Staten

Wij zijn als Provinciale Staten formeel initiatiefnemer van de Omgevingsvisie en daarmee initiatiefnemer voor de milieueffectrapportage. Gedeputeerde Staten voeren de m.e.r. in opdracht van ons uit. Een actieve betrokkenheid bij het opstellen van het planMER helpt ons bij het besluitvormingsproces. Dit kan bijvoorbeeld door het bespreken van effecten van verschillende alternatieven voor een beleidsvraagstuk voordat een formeel besluit wordt genomen. De m.e.r. brengt deze effecten in beeld.

In de ontwerp NRD, die na vaststelling van het Koersdocument, ter inzage gaat, is het bovenstaande verder uitgewerkt.

INHOUD VAN HET PlanMER

Het planMER brengt de te verwachten effecten van de voorgenomen en voor te nemen beleidswijzigingen en van voorgestelde nieuwe activiteiten in beeld. Het betreft daarbij wijzigingen die belangrijke milieu- en/of duurzaamheidsgevolgen zouden kunnen hebben. Wij focussen ons in het planMER in dit kader op de opgaven die mogelijke nieuwe ruimteclaims met zich mee brengen:

- verstedelijking, inclusief systemsprong mobiliteit;
 - energietransitie;
 - klimaatbestendigheid;
 - bodemdalingsgebieden waar een transitie naar een ander landgebruik noodzakelijk en kansrijk is.
- Een deel van het beleid uit de huidige strategische beleidsplannen voor deze onderwerpen zetten wij ongewijzigd voort. Dit zal in principe geen deel uitmaken van het planMER.

- **Samenvatting**
- **Over het Koersdocument**
- **Horizon als basis**
- **Koers**
 - Uitgangspunten voor de koers
 - Ruimte voor duurzame ontwikkeling
 - Gezonde en veilige samenleving
 - Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust
 - Aantrekkelijke leefomgeving
- **Aanpak**
- **Bijlagen**
 - Bijlage 1
 - Bijlage 2
 - **Bijlage 3**
 - Bijlage 4
 - Bijlage 5
 - Bijlage 6
 - Bijlage 7

POSITIE VAN DE LER

Bij het planMER zullen wij resultaten van een Landbouw Effect Rapportage (LER) betrekken. Wij doen dit, omdat ons beleid potentieel effecten kan hebben op de landbouw, denk aan functiewijzigingen, beperkingen in de bedrijfsvoering (ontsluiting, waterhuishouding e.d.) of herverkaveling. In de LER worden deze mogelijke positieve en negatieve effecten voor de landbouw en indien nodig mogelijkheden voor compenserende en mitigerende maatregelen beschreven.

POSITIE VAN DE WATERTOETS

In het planMER zullen wij een Watertoets opnemen. Dit is een instrument dat ingezet wordt om te bereiken dat aspecten die samenhangen met het watersysteem op een goede manier in ruimtelijke plannen terechtkomen. De watertoets is geen toets achteraf, maar een proces dat vanaf de eerste initiatieven hiervoor zorgdraagt. Daarmee past het goed bij de werkwijze van het planMER die wij eveneens als een parallel en begeleidend proces bij het opstellen van de Omgevingsvisie op willen pakken met o.a. de waterschappen en Rijkswaterstaat. Voor de verslaglegging maken wij geen aparte producten (wat gebruikelijk is bij een watertoets). Wij verwerken de resultaten van de Watertoets in het planMER.

- **Samenvatting**
- **Over het Koersdocument**
- **Horizon als basis**
- **Koers**
 - Uitgangspunten voor de koers
 - Ruimte voor duurzame ontwikkeling
 - Gezonde en veilige samenleving
 - Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust
 - Aantrekkelijke leefomgeving
- **Aanpak**
- **Bijlagen**
 - Bijlage 1
 - Bijlage 2
 - Bijlage 3
 - **Bijlage 4**
 - Bijlage 5
 - Bijlage 6
 - Bijlage 7

Bij het vaststellen van een Omgevingsverordening onder de Omgevingswet moet de provincie het zogenoemde subsidiariteitsvereiste toepassen. In artikel 2.3 lid 2 van de Omgevingswet staat hierover:

‘Een bestuursorgaan van een provincie oefent een taak of bevoegdheid, als dat bij de regeling daarvan is bepaald, alleen uit als dat nodig is:

- a. met het oog op een **provinciaal belang** en dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het gemeentebestuur kan worden behartigd, of
- b. voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.

Dit betekent dat we als provincie moeten motiveren waarom een bepaald onderwerp op provinciaal niveau wordt opgepakt en deze motivering kenbaar moeten maken.

Hieronder staat de voorlopige lijst van provinciale belangen met een toelichting op de overwegingen. Hierbij zijn ook de wettelijke taken opgenomen, om eenduidigheid in onze werkwijze in te brengen. Als eerste volgen de belangen in stedelijk en landelijk gebied, omdat dit aansluit bij onze huidige indeling van regels die kunnen landen in de Omgevingsverordening. Deze belangen hangen samen met het thema Ruimte voor duurzame ontwikkeling uit dit Koersdocument. De overige provinciale belangen sluiten aan bij de andere thema's uit het Koersdocument.

VITALE STEDEN EN DORPEN

■ **Bevorderen van binnenstedelijke ontwikkeling.**

Toelichting: Binnenstedelijke ontwikkeling, inclusief transformatie en herstructurering en de aanpak van leegstand, heeft bovengemeentelijke aspecten, omdat we te maken hebben met regionale markten voor woon- en werklocaties. Het gaat daarbij om regionale afstemming en het creëren van een gelijk speelveld in alle gemeenten. Hieronder valt ook het huidige provinciaal belang ‘aanpak van kantorenleegstand’.

■ **Voldoende ruimte bieden voor het realiseren van een op de behoefte aansluitend aanbod van woningen en woonvoorzieningen.**

Toelichting: Er is een regionale woningmarkt. Dit vraagt om regionale programmering en afstemming. Het gaat om een aanbod dat op regionaal niveau in kwantitatieve zin aansluit bij de behoefte, waarbij tegemoet kan worden gekomen aan de vraag van alle woningzoekenden, inclusief vluchtelingen en andere categorieën vreemdelingen.

■ **Voldoende ruimte bieden voor het functioneren en versterken van een vitale en innovatieve regionale economie.**

Toelichting: De markten voor kantoren en bedrijventerreinen functioneren op regionaal niveau.

■ **Voldoende ruimte bieden voor behoud en versterking van een goede retailstructuur.**

Toelichting: Een gevarieerd en bereikbaar aanbod aan winkels is mede bepalend voor de binnenstedelijke kwaliteit en de typering van woonmilieus.

- **Samenvatting**
- **Over het Koersdocument**
- **Horizon als basis**
- **Koers**
 - Uitgangspunten voor de koers
 - Ruimte voor duurzame ontwikkeling
 - Gezonde en veilige samenleving
 - Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust
 - Aantrekkelijke leefomgeving
- **Aanpak**
- **Bijlagen**
 - Bijlage 1
 - Bijlage 2
 - Bijlage 3
 - **Bijlage 4**
 - Bijlage 5
 - Bijlage 6
 - Bijlage 7

Ontwikkelingen in de ene gemeente kunnen gevolgen hebben voor de retailstructuur in de andere gemeente.

- **Zorgdragen voor en voldoende ruimte bieden voor goede bereikbaarheid van woon-, werk- en vrijetijdslocaties.**

Toelichting: Mobiliteitssystemen overstijgen veelal het lokale niveau en zelfs het regionale niveau. Een goede bereikbaarheid is van groot belang voor de kracht en aantrekkelijkheid en de concurrentiepositie van onze provincie. Hierbij gaat het om het optimaal en zo duurzaam mogelijk afstemmen van ruimtelijke ontwikkeling en mobiliteit en het met elkaar verbinden van vraag en aanbod en een verdere integratie van de verschillende modaliteiten. Daarnaast heeft de provincie ook een eigen verantwoordelijkheid voor provinciale wegen en fietsinfrastructuur, traminfrastructuur en regionaal openbaar vervoer.

- **Versterken van onderlinge relatie tussen 'stad' en 'land'.**

Toelichting: De zones rondom de kernen vormen de verbinding tussen het stedelijk en het landelijk gebied. Ze hebben invloed op kwaliteit en uitstraling van het de steden en dorpen en van het landelijk gebied.

VITAAL LANDELIJK GEBIED

- **Zodanige condities scheppen dat de vitale regionale economie in het landelijk gebied zich kan ontwikkelen.**

Toelichting: We willen provinciebreed voldoende

mogelijkheden bieden voor de ontwikkelingen in de landbouw en niet-agrarische bedrijvigheid met behoud van de landelijke gebiedskwaliteiten.

- **Bevorderen van circulaire, klimaatneutrale, diervriendelijke en natuurinclusieve agrarische bedrijven die economisch rendabel zijn.**

Toelichting: De agrarische sector beheert ongeveer de helft van het grondgebied in de provincie Utrecht. Om de gewenste vernieuwing in de landbouw te realiseren werken we toe naar een situatie waarin agrariërs bij de productie van gezond voedsel samen met markt en maatschappij werken aan integrale oplossingen voor provinciale opgaven rond klimaat, energie, water, bodem, landschap, biodiversiteit en erfgoed. Hiervoor zijn maatregelen nodig die gemeentegrensoverschrijdend zijn, onder andere in het ruimtelijk spoor.

- **De verbinding tussen stad en land, agrarische productie en consumenten stimuleren.**

Toelichting: Bij de gewenste vernieuwing van de landbouw streven we naar korte ketens en een sterkere betrokkenheid tussen consument en voedselproducent. Hierbij spelen regionale markten en bovenlokale relaties een rol.

- **Beperken van negatieve gezondheidseffecten als gevolg van agrarische bedrijfsvoering.**

Toelichting: Bepaalde vormen van landbouw kunnen gezondheidsrisico's met zich meebrengen door ammoniakuitstoot, fijnstof, zoönosen, stank en lawaai. Deze problematiek is gemeentegrensoverschrijdend.

- **Samenvatting**
- **Over het Koersdocument**
- **Horizon als basis**
- **Koers**
 - Uitgangspunten voor de koers
 - Ruimte voor duurzame ontwikkeling
 - Gezonde en veilige samenleving
 - Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust
 - Aantrekkelijke leefomgeving
- **Aanpak**
- **Bijlagen**
 - Bijlage 1
 - Bijlage 2
 - Bijlage 3
 - **Bijlage 4**
 - Bijlage 5
 - Bijlage 6
 - Bijlage 7

GEZONDE EN VEILIGE SAMENLEVING

- **Bevorderen van een gezonde leefomgeving, waar stilte en donkerte beleefd kunnen worden.**

Toelichting: De milieubelasting en het beperken en terugdringen daarvan naar milieuwaarden die gezondheidskundig gewenst zijn, is deels een directe verantwoordelijkheid van de provincie. De provincie heeft taken op het gebied van geluid, stilte, luchtkwaliteit, geur en waterkwaliteit. Bronnen van milieubelasting hebben deels regionaal of zelfs (inter)nationaal invloed op de omgevingskwaliteit. Donkerte is een kwaliteit die alleen regionaal en/of nationaal gerealiseerd kan worden.

- **Zodanige condities scheppen dat een goede recreatieve structuur wordt behouden en versterkt en een duurzame ontwikkeling van recreatie en toerisme plaatsvindt, met een evenwichtige spreiding tussen stad en landelijk gebied.**

Toelichting: De recreatieve structuur draagt bij aan het beleven van de aantrekkelijke provincie en de gezondheid en het welzijn van de inwoners. De recreatieve structuur bestaat uit onder andere paden, waterwegen en voorzieningen zoals recreatieterrainen en verblijfsaccommodaties en overschrijdt gemeentegrenzen en zelfs provinciale grenzen.

- **Bevorderen van een veilige inrichting van de leefomgeving.**

Toelichting: De provincie heeft taken op het gebied van waterveiligheid, externe veiligheid (inclusief regionale brandveiligheid) en verkeersveiligheid.

Deze taken zijn gericht op het voorkomen van (regionale) overstromingen, het beperken van risico's op calamiteiten bij risicovolle bedrijven, (lokaal) spoor, wegen en buisleidingen en de verkeersveiligheid op de provinciale wegen en bijbehorende fietsinfrastructuur en op en rondom de traminfrastructuur.

- **Bevorderen van een inclusieve samenleving.**

Toelichting: De provincie heeft een sociale taak op het gebied van openbaar vervoer. De provincie biedt diegenen die niet de beschikking hebben over andere vervoermogelijkheden een voorziening om zich te verplaatsen. Op sommige plaatsen en tijden zijn de stromen te gering voor lijngebonden openbaar vervoer en stimuleert en ondersteunt de provincie alternatieve vormen van vervoer en innovatie.

ENERGIENEUTRAAL, KLIMAATBESTENDIG EN WATERROBUUST

- **Bevorderen van en voldoende ruimte bieden voor de realisatie van duurzame energiebronnen en bevorderen van een klimaatneutraal mobiliteitsstelsel.**

Toelichting: We willen volwaardige gebruiksmogelijkheden voor duurzame energie bieden om onze (en gemeentelijke) energieambities te bereiken. Daarom willen we hiervoor de juiste condities scheppen. Daarbij vraagt de uitwerking van nationale ambities voor energietransitie om regie op provinciaal schaalniveau om gewenste resultaten te boeken. Bij het klimaatneutrale mobiliteitssysteem gaat het over alle

- **Samenvatting**
- **Over het Koersdocument**
- **Horizon als basis**
- **Koers**
 - Uitgangspunten voor de koers
 - Ruimte voor duurzame ontwikkeling
 - Gezonde en veilige samenleving
 - Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust
 - Aantrekkelijke leefomgeving
- **Aanpak**
- **Bijlagen**
 - Bijlage 1
 - Bijlage 2
 - Bijlage 3
 - **Bijlage 4**
 - Bijlage 5
 - Bijlage 6
 - Bijlage 7

facetten: modaliteiten (zoals zero emissie bussen), infrastructuur (o.a. materiaalgebruik en efficiënt ruimtegebruik) en de combinatie (inrichting en efficiënte afwikkeling van verkeersstromen).

- **Ruimte bieden aan de ontwikkeling van klimaat-adaptieve ruimtelijke ingrepen voor de lange termijn die inspelen op de klimaatveranderingen en extreme weersomstandigheden.**

Toelichting: Goed voorbereid zijn op langetermijn-gevolgen van klimaatverandering en extreme weersomstandigheden is van (inter)nationaal belang. Vroegtijdig anticiperen op wat dit betekent kan grote ruimtelijke gevolgen hebben.

- **Ontwikkelen van een robuust en duurzaam bodem- en watersysteem**

Toelichting: Bodem- en watersystemen overschrijden veelal gemeentegrenzen. De regionale samenhang vraagt om het behouden van een duurzaam evenwicht tussen benutten en beschermen op provinciaal niveau vanwege de kwaliteit van het grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden, waterveiligheid, vaarwater, afremmen bodemdaling in veenweidegebieden, bodemenergie, mijnbouwactiviteiten, bodemkwaliteit etc.

AANTREKKELIJKE LEEFOMGEVING

- **Zorgdragen voor een robuust netwerk van natuur met hoge kwaliteit, behouden en versterken van biodiversiteit en bevorderen van een betere beleefbaarheid van natuur.**

Toelichting: De provincie heeft een belangrijke taak in het beschermen van natuur. Bij natuur gaat het om gemeentegrensoverschrijdende structuren en kwaliteiten met een grote samenhang tussen de natuurwaarden binnen en buiten het Natuurnetwerk Nederland. Het Natuurnetwerk van de provincie Utrecht maakt deel uit van een landelijk en Europees systeem van natuurgebieden die met elkaar verbonden zijn. Ook betreft deze taak het behouden en versterken van de biodiversiteit. Hierover valt o.a. het zorgdragen voor een gunstige staat van instandhouding van bedreigde en beschermde soorten en hun leefgebieden en het beheersen van invasieve exoten die een bedreiging vormen voor de biodiversiteit. Beleefbaarheid van en maatschappelijke betrokkenheid bij natuur dragen bij aan draagvlak voor natuur en daarmee aan de bescherming ervan. Het zorgdragen voor het duurzame beheer van houtopstanden is ook een taak.

- **Samenvatting**
- **Over het Koersdocument**
- **Horizon als basis**
- **Koers**

- Uitgangspunten voor de koers
- Ruimte voor duurzame ontwikkeling
- Gezonde en veilige samenleving
- Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust
- Aantrekkelijke leefomgeving

- **Aanpak**

- **Bijlagen**

- Bijlage 1
- Bijlage 2
- Bijlage 3
- **Bijlage 4**
- Bijlage 5
- Bijlage 6
- Bijlage 7

- **Beschermen en benutten van de cultuurhistorische waarden van historische buitenplaatszones, militair erfgoed, agrarisch cultuurlandschap, archeologisch waardevolle zones en historische infrastructuur.**

Toelichting: Cultuurhistorisch waardevolle structuren en kwaliteiten overschrijden gemeentegrenzen. Het behouden van de cultuurhistorie is mede bepalend voor het woon-, werk- en leefklimaat en de toeristisch-recreatieve aantrekkelijkheid van de provincie. Het draagt bij aan het levend houden van onze geschiedenis. Dit provinciaal belang ligt in lijn van het Besluit kwaliteit leefomgeving, waarin het Rijk ons vraagt om uitwerking van de kernkwaliteiten van de Stelling van Amsterdam, de Nieuwe Hollandse Waterlinie en de Romeinse Limes.

- **Behouden van de kernkwaliteiten van het landschap en behouden van aardkundige waarden en bevorderen van een betere leefbaarheid ervan.**

Toelichting: De landschappen (Eemland, Gelderse Vallei, Groene Hart, Rivierengebied, Utrechtse Heuvelrug) betreffen gemeentegrensoverschrijdende structuren en kwaliteiten. De diversiteit van land-

schappen kenmerkt Utrecht en is mede bepalend voor het woon-, werk- en leefklimaat, het vestigingsklimaat en de toeristisch-recreatieve aantrekkelijkheid van de provincie. Ook voor de natuur zijn de landschappen van groot belang. Zo is behoud van open landschappen essentieel voor weidevogelpopulaties. De aardkundige waarden vertellen het verhaal van het ontstaan van het landschap en zijn daarmee onderdeel van de landschappelijke kwaliteit.

Integrale en gemeentegrensoverschrijdende gebiedsontwikkelingsprojecten die bijdragen aan bovengenoemde belangen kunnen wij ook als provinciaal belang aanmerken. In dit verband noemen wij het programma Hart van de Heuvelrug.

- **Samenvatting**
- **Over het Koersdocument**
- **Horizon als basis**
- **Koers**
 - Uitgangspunten voor de koers
 - Ruimte voor duurzame ontwikkeling
 - Gezonde en veilige samenleving
 - Energieneutraal, klimaat-bestendig en waterrobuust
 - Aantrekkelijke leefomgeving
- **Aanpak**
- **Bijlagen**
 - Bijlage 1
 - Bijlage 2
 - Bijlage 3
 - Bijlage 4
 - **Bijlage 5**
 - Bijlage 6
 - Bijlage 7

Onze vier wettelijk verplichte strategische plannen vormen de basis voor de Omgevingsvisie, namelijk:

- [Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013-2028](#) (herijking 2016), inclusief actualisaties;
- [Bodem-, Water- en Milieuplan 2016-2021](#);
- [Mobiliteitsplan 2015-2028](#);
- [Natuurvisie 2017](#).

Daarnaast worden de volgende beleidsontwikkelingen als bouwsteen voor de Omgevingsvisie meegenomen:

- [Thematische Structuurvisie Kantoren 2016-2027](#) (vaststelling door Provinciale Staten op 1 februari 2016);
 - [Retailvisie](#) (vaststelling door Provinciale Staten op 5 februari 2018);
 - [Landbouwvisie](#) (vaststelling door Provinciale Staten op 27 september 2018);
 - [Ruimtelijk-economische Strategie](#) (vaststelling door Provinciale Staten op 5 november 2018);
 - Visie bodemdaling (vaststelling door Provinciale Staten op 10 december 2018);
 - doorlopende punten en uitwerkingen van de strategische plannen, zoals energietransitie, gezondheid en de op te stellen Drinkwaterstrategie;
 - relevante moties, o.a. bij de vaststelling van de herijking van de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie op 12 december 2016 (betreffende de Digitale laan van de Leefomgeving, Driedimensionale Omgevingsvisie en Voorbereiding op Omgevingswet).
- Deze bouwstenen, of onderdelen ervan, zijn richtinggevend voor de Omgevingsvisie.

Ook plannen van stuurgroepen en andere groepen waar provincie Utrecht met partners aan deelneemt, zijn bouwstenen. Dit betreft o.a. het programma [U Ned](#), het [Perspectief Groene Hart](#) en de nominatie [Unesco Werelderfgoed](#). Via maatwerk wordt bepaald of deze plannen, of onderdelen ervan, richtinggevend zijn voor de Omgevingsvisie (zwaar meewegen) of ter inspiratie worden betrokken (licht meewegen).

Ook plannen van derden kunnen doorwerking krijgen in de Omgevingsvisie. Deze zijn betrokken bij de Horizon 2050, maar zullen ook betrokken worden bij bijvoorbeeld de gebiedsgerichte invulling, en de uitvoeringsparagraaf.

Het betreft plannen van:

- het Rijk (zoals Nationale Omgevingsvisie (NOVI) en Deltaplannen en -programma's);
- de regio's (waaronder U10, Food Valley, Regio Amersfoort);
- de gemeenten (zoals Omgevingsvisies en Omgevingsplannen);
- de waterschappen (zoals Waterplannen en dijkversterkingen waaruit meekoppelkansen volgen);
- andere organisaties waaronder belangenorganisaties.

Ook voor deze plannen geldt dat ze bij de provinciale bestuurlijke afwegingen zwaarder of minder zwaar kunnen doorwerken. Een integraal afgewogen plan dat commitment heeft van de raden van deelnemende gemeenten in regionale samenwerking zal een zwaarder gewicht hebben dan een visionair document van een one-issue-organisatie.

BIJLAGE 5: BOUWSTENEN OMGEVINGSVISIE

In onderstaande tijdslijn is de planning van de Omgevingsvisie en -verordening en diverse voor de Omgevingsvisie en -verordening relevante producten opgenomen.

TIJDSLIIJN OMGEVINGSVISIE EN -VERORDENING EN RELEVANTE PRODUCTEN

OMGEVINGSVISIE EN -VERORDENING	PLANNING	PRODUCT
	November 2018	Startbeslissing MIRT-Verkenning U Ned en vaststellen Plan van Aanpak MIRT-Onderzoek U Ned in BO MIRT
Vaststelling Koersdocument	December 2018	
	December 2018	Nieuwe Hollandse Waterlinie en Stelling van Amsterdam als Unesco Werelderfgoed in Ministerraad
	December 2018	Vaststelling Visie op Bodemdaling (bouwsteen)
	Eind 2018 /begin 2019	Drinkwaterstrategie 2040 (input voor Omgevingsvisie)
	Eind 2018 /begin 2019	Verkenning nieuw beleid grondwaterkwaliteit (nieuwe taak provincie)
	Eind 2018 /begin 2019	Toekomstbeeld OV: voorkeursperspectief van regio voor regionaal beeld (2019: landelijk beeld gereed)
Provinciale Statenverkiezingen	Maart 2019	Provinciale Statenverkiezingen
	Juli 2019	regionale energiestrategieën op hoofdlijnen
Vaststelling concept ontwerp in Gedeputeerde Staten	Eind 2019	
	December 2019	Romeinse Limes als Unesco Werelderfgoed in Ministerraad
	2019	Vaststelling Visie Recreatie en Toerisme 2019-2023
	2019	Toekomstbeeld OV: landelijk beeld gereed
	Juni 2020	Toekenning UNESCO Werelderfgoedstatus aan Nieuwe Hollandse waterlinie

- **Samenvatting**
- **Over het Koersdocument**
- **Horizon als basis**
- **Koers**
 - Uitgangspunten voor de koers
 - Ruimte voor duurzame ontwikkeling
 - Gezonde en veilige samenleving
 - Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust
 - Aantrekkelijke leefomgeving
- **Aanpak**
- **Bijlagen**
 - Bijlage 1
 - Bijlage 2
 - Bijlage 3
 - Bijlage 4
 - **Bijlage 5**
 - Bijlage 6
 - Bijlage 7

BIJLAGE 5: BOUWSTENEN OMGEVINGSVISIE

■ Samenvatting

■ Over het Koersdocument

■ Horizon als basis

■ Koers

- Uitgangspunten voor de koers
- Ruimte voor duurzame ontwikkeling
- Gezonde en veilige samenleving
- Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust
- Aantrekkelijke leefomgeving

■ Aanpak

■ Bijlagen

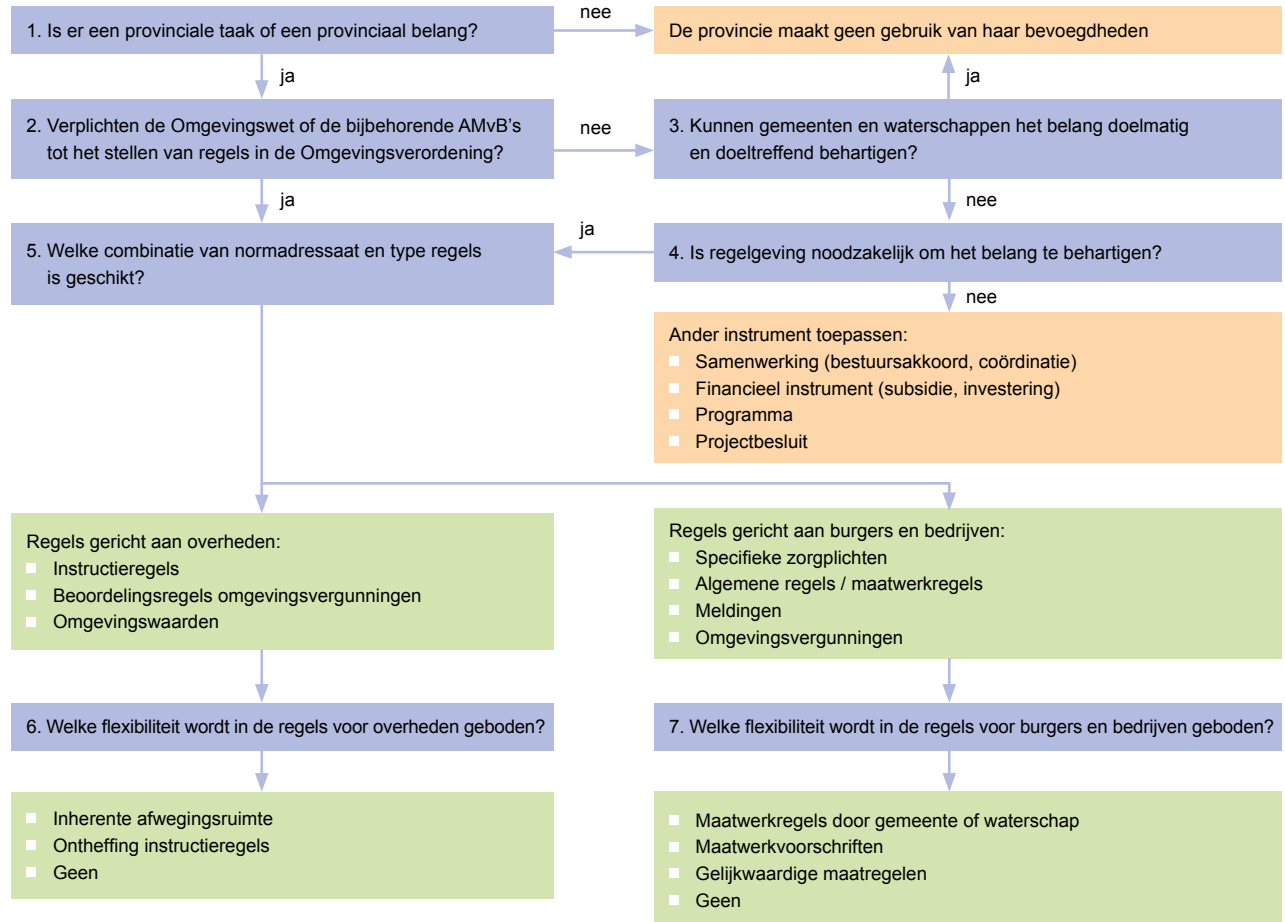
- Bijlage 1
- Bijlage 2
- Bijlage 3
- Bijlage 4
- Bijlage 5
- Bijlage 6
- Bijlage 7

	2020	MIRT-Verkenning U Ned en MIRT-Onderzoek U Ned in BO MIRT
	2020	Klimaatadaptatie verankerd in Omgevingsvisie (conform landelijke afspraak)
Vaststelling Omgevingsvisie en -verordening	Eind 2020	
Inwerkingtreding Omgevingsvisie en -verordening	Begin 2021	Inwerkingtreding Omgevingswet
	2021	Grondverwerving en inrichting Natura 2000-gebieden af
	Juni 2021	Toekenning UNESCO Werelderfgoedstatus aan Romeinse Limes
	Eind 2021	Einde looptijd beleid huidige Bodem-, Water- en Milieuplan
	Eind 2021	3e Stroomgebiedbeheerplan Kaderrichtlijn Water
	2027	Realisatie Kaderrichtlijn Water
	2028	Einde looptijd beleid Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie
	2028	Einde looptijd beleid Mobiliteitsplan
	2028	Natuurnetwerk Nederland gerealiseerd
	2030	CO ₂ -reductie van 49%, indicatief 4,9 PJ aan duurzame energieopwekking gerealiseerd in provincie Utrecht
	⇕	
	2040	Energieneutraal op basis van Energieagenda
	⇕	
	2050	Provincie Utrecht is klimaatbestendig en waterrobuust ingericht voor wateroverlast, droogte, hitte en overstromingen
	2050	CO ₂ -reductie van 80-95%
	2050	Einddatum Horizon Utrecht 2050

BIJLAGE 6: JURIDISCHE ACHTERGROND VAN HET STROOMSCHEMA AFWEGINGSKADER OMGEVINGSVERORDENING

- **Samenvatting**
- **Over het Koersdocument**
- **Horizon als basis**
- **Koers**
 - Uitgangspunten voor de koers
 - Ruimte voor duurzame ontwikkeling
 - Gezonde en veilige samenleving
 - Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust
 - Aantrekkelijke leefomgeving
- **Aanpak**
- **Bijlagen**
 - Bijlage 1
 - Bijlage 2
 - Bijlage 3
 - Bijlage 4
 - Bijlage 5
 - **Bijlage 6**
 - Bijlage 7

STROOMSCHEMA AFWEGINGSKADER



BIJLAGE 6: JURIDISCHE ACHTERGROND VAN HET STROOMSCHEMA AFWEGINGSKADER OMGEVINGSVERORDENING

- **Samenvatting**
- **Over het Koersdocument**
- **Horizon als basis**
- **Koers**
 - Uitgangspunten voor de koers
 - Ruimte voor duurzame ontwikkeling
 - Gezonde en veilige samenleving
 - Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust
 - Aantrekkelijke leefomgeving
- **Aanpak**
- **Bijlagen**
 - Bijlage 1
 - Bijlage 2
 - Bijlage 3
 - Bijlage 4
 - Bijlage 5
 - Bijlage 6
 - Bijlage 7

TOELICHTING BIJ HET STROOMSCHEMA

De eerste vragen in het stroomschema zijn nodig vanwege het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel van art. 2.3, tweede lid, Omgevingswet. Op grond van dat lid oefent de provincie een taak of bevoegdheid alleen uit als dat nodig is:

- a. met het oog op een provinciaal belang en dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het gemeentebestuur kan worden behartigd, of
- b. voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting; zie [bijlage 7](#).

De wetgever heeft met het vastleggen van deze beginselen willen waarborgen dat de overheidszorg voor de fysieke leefomgeving zo veel mogelijk plaatsvindt op gemeentelijk niveau. De beginselen dwingen het provinciebestuur om te motiveren waarom een bepaald onderwerp van zorg op provinciaal niveau wordt opgepakt en niet wordt overgelaten aan gemeenten. De motiveringsverplichting waarborgt dat daadwerkelijk een afweging wordt gemaakt van de voor- en de nadelen van het provinciale optreden, ten opzichte van de situatie waarin de provincie geen actie onderneemt en de gemeente dus volledige vrijheid geniet. Het motiveringsvereiste dwingt er daarnaast toe dat de inhoud van deze belangenafweging naar buiten toe kenbaar wordt ge-

maakt, zodat het provinciale optreden richting gemeenten wordt onderbouwd en gelegitimeerd.

Hoewel de waterschappen in art. 2.3 Omgevingswet niet worden genoemd, geldt het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel ook voor provinciaal optreden in het regionale waterbeheer. De waterschappen hebben wel een andere positie dan gemeenten, omdat zij tot het functioneel bestuur behoren en niet tot het algemeen bestuur. De relatie tussen provincie en waterschappen is geregeld in de Waterschapswet. Artikel 1 lid 2 Waterschapswet geeft de provincie de opdracht om de zorg voor het regionale watersysteem en de zorg voor het zuiveren van afvalwater aan het waterschap toe te delen. Het tweede lid van dat artikel biedt alleen ruimte om van die regel af te wijken in het belang van een goede organisatie van de waterstaatkundige verzorging. Toch heeft het subsidiariteitsbeginsel ook een functie in de verhouding tussen de provincie en het waterschap. Wanneer een specifieke taak bij het waterschap is belegd, volgt uit het subsidiariteitsbeginsel dat het reguleren daarvan ook aan het waterschap behoort te worden overgelaten. De provincie kan daarom alleen regels stellen over onderwerpen die behoren tot het takenpakket van een waterschap als het waterschap dat niet doelmatig en doeltreffend zelf kan doen¹.

¹ Zie Nota van Toelichting Besluit kwaliteit leefomgeving, Stb. 2018, 292, p. 410.

BIJLAGE 6: JURIDISCHE ACHTERGROND VAN HET STROOMSCHEMA AFWEGINGSKADER OMGEVINGSVERORDENING

■ Samenvatting

■ Over het Koersdocument

■ Horizon als basis

■ Koers

- Uitgangspunten voor de koers
- Ruimte voor duurzame ontwikkeling
- Gezonde en veilige samenleving
- Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust
- Aantrekkelijke leefomgeving

■ Aanpak

■ Bijlagen

- Bijlage 1
- Bijlage 2
- Bijlage 3
- Bijlage 4
- Bijlage 5
- Bijlage 6
- Bijlage 7

1. Is er een provinciale taak of een provinciaal belang?

Voor de taken die op grond van de Omgevingswet aan de provincie zijn toebedeeld, is de afweging over subsidiariteit al door de wetgever gemaakt. Deze afweging hoeft de provincie niet meer zelf te maken. In [bijlage 7](#) (hoort bij dit afwegingskader) is een overzicht opgenomen van de taken die aan de provincie zijn toebedeeld. Bij de verdere concretisering van deze taken speelt proportionaliteit wel een rol: de provincie gaat niet verder dan noodzakelijk is.

Uitgangspunt voor de aanwezigheid van een provinciaal belang buiten de verplichte taken op grond van de Omgevingswet is de lijst van provinciale belangen, die in de Omgevingsvisie wordt opgenomen. Als er geen provinciale taak en geen provinciaal belang is, neemt de provincie geen regels op in de Omgevingsverordening.

2. Verplichten de Omgevingswet of de bijbehorende AMvB's tot het stellen van regels in de Omgevingsverordening?

Het nieuwe stelsel voor het omgevingsrecht verplicht de provincie niet alleen om bepaalde taken uit te oefenen, maar schrijft in sommige gevallen ook voor dat er verplicht regels moeten worden gesteld in de Omgevingsverordening. Voor deze verplichte uitoefening van de bevoegdheid tot het stellen van regels hoeft de provincie ook geen afweging over subsidiariteit te maken. Een overzicht van de verplichtingen

om regels op te nemen in de Omgevingsverordening is eveneens opgenomen in [bijlage 7](#). Ook hierbij moet de provincie nog wel een afweging maken over de proportionaliteit: de provincie gaat bij de keuze voor het type regels niet verder dan noodzakelijk is.

3. Kunnen gemeenten en waterschappen het belang doelmatig en doeltreffend behartigen?

Voordat de provincie besluit om - buiten de aan haar toebedeelde taken en verplicht te stellen regels - ter behartiging van een bepaald provinciaal belang een bevoegdheid uit te oefenen, moet zij dat onderbouwen. De selectie van provinciale belangen en de onderbouwing van de constatering dat deze belangen niet doelmatig en doeltreffend door gemeenten en waterschappen kunnen worden behartigd, staat in de provinciale Omgevingsvisie of later eventueel in een ander besluit van Provinciale Staten.

Voor deze onderbouwing hanteert de provincie in ieder geval één of meer van de volgende argumenten:

- De behartiging van het provinciaal belang vergt gemeentegrensoverschrijdende toepassing van bevoegdheden. Het is dan vaak doelmatiger en doeltreffender dat de provincie dit belang behartigt.
- De behartiging van het belang kan doorkruist worden door tegenstrijdige of overlappende belangen van gemeenten. Gemeenten zouden het belang op zich kunnen behartigen, maar dan is niet gegarandeerd dat de provinciale doelen worden bereikt.

BIJLAGE 6: JURIDISCHE ACHTERGROND VAN HET STROOMSCHEMA AFWEGINGSKADER OMGEVINGSVERORDENING

■ Samenvatting

■ Over het Koersdocument

■ Horizon als basis

■ Koers

- Uitgangspunten voor de koers
- Ruimte voor duurzame ontwikkeling
- Gezonde en veilige samenleving
- Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust
- Aantrekkelijke leefomgeving

■ Aanpak

■ Bijlagen

- Bijlage 1
- Bijlage 2
- Bijlage 3
- Bijlage 4
- Bijlage 5
- Bijlage 6
- Bijlage 7

- De provincie heeft zich landelijk gecommitteerd om een bepaald doel te bereiken.

De volgende argumenten spelen geen rol bij de motivering dat gemeenten en waterschappen het belang niet doelmatig en doeltreffend kunnen behartigen:

- Het ontbreekt de gemeenten of waterschappen aan menskracht of financiële middelen om het belang goed te behartigen. Zo nodig kan de provincie gemeenten en waterschappen hierbij ondersteunen.
- Het ontbreekt de gemeenten of waterschappen aan kennis. Kennis kan worden opgebouwd, eventueel met steun van de provincie.

Als de provincie niet kan onderbouwen dat gemeenten en waterschappen het belang niet kunnen behartigen, ziet de provincie af van de inzet van haar regelgevende bevoegdheden.

4. Is regelgeving noodzakelijk om het belang te behartigen?

Als is vastgesteld dat het passend is dat de provincie een bepaald belang behartigt, is de vervolgvraag welk instrument of welke combinatie van instrumenten het meest geschikt en het minst belastend is (voor burger, bedrijf of medeoverheid) om dit belang te behartigen. Deze keuzes worden afgestemd met onze medeoverheden en in de Omgevingsvisie vastgelegd.

Instrumenten waarmee de provincie haar belangen kan behartigen zijn (in volgorde van minder naar meer belastende interventies):

- samenwerking met andere overheden, bijvoorbeeld in de vorm van een bestuursakkoord of gebiedsgerichte coördinatie;
- financiële instrumenten, zoals subsidies of investeringen;
- programma's;
- projectbesluiten;
- regels in de Omgevingsverordening.

De provincie kiest alleen voor regels in de Omgevingsverordening als een ander instrument of een combinatie van andere instrumenten niet voldoende is om het belang te behartigen. Het sleutelwoord binnen de Omgevingswet is immers 'vertrouwen'. Over het algemeen zal de provincie een combinatie van verschillende instrumenten nodig hebben om een provinciaal belang te behartigen.

Bij de keuze voor een instrument (in de Omgevingsvisie) spelen de volgende overwegingen een rol:

- Een bestuursakkoord, gebiedsgerichte coördinatie of een andere vorm van samenwerking kunnen voldoende zijn om gezamenlijke belangen te realiseren met andere overheden. Dergelijke samenwerkingsafspraken zijn echter niet juridisch afdwingbaar.

BIJLAGE 6: JURIDISCHE ACHTERGROND VAN HET STROOMSCHEMA AFWEGINGSKADER OMGEVINGSVERORDENING

- **Samenvatting**
- **Over het Koersdocument**
- **Horizon als basis**
- **Koers**

- Uitgangspunten voor de koers
- Ruimte voor duurzame ontwikkeling
- Gezonde en veilige samenleving
- Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust
- Aantrekkelijke leefomgeving

- **Aanpak**
- **Bijlagen**

- Bijlage 1
- Bijlage 2
- Bijlage 3
- Bijlage 4
- Bijlage 5
- **Bijlage 6**
- Bijlage 7

- Financiële instrumenten, zoals investeringen en subsidieregelingen, geven een positieve stimulans om projecten te realiseren, gedrag van burgers en bedrijven of besluiten van overheden om te buigen. Het nadeel is dat er budgetten vrijgemaakt moeten worden en dat niet iedereen zich laat verleiden door financiële prikkels, waardoor het doelbereik niet altijd optimaal is.
- Een programma bevat beleidsuitwerking van de Omgevingsvisie en maatregelen om omgevingswaarden of andere doelstellingen te realiseren. Deze uitwerking en maatregelen voert de provincie zelf uit. Dat is dus weinig belastend voor andere overheden, tenzij er ten behoeve van het programma regels worden gesteld. Als een andere overheid het programma mede opstelt en vaststelt, is de uitvoering van de maatregelen in het programma ook voor die andere overheid bindend. Programma's gaan veelal gepaard met investeringen.
- Een projectbesluit is bedoeld voor het uitvoeren van een project en het in werking hebben of in stand houden daarvan. Projectbesluiten kunnen bijvoorbeeld worden genomen voor het realiseren van werken (bijvoorbeeld verbetering van provinciale wegen of lokale spoorwegen) en niet voor bescherming of behoud van waarden. Voor zover een project in strijd is met het omgevingsplan, wijzigt het projectbesluit het omgevingsplan. Dat is een directe ingreep in de bevoegdheid van de gemeente en dus een zwaar middel. Voordeel

is dat projecten snel en gecoördineerd tot stand gebracht kunnen worden en alle toestemmingen kan bevatten.

- Een Omgevingsverordening bevat bindende regels, gericht tot bestuursorganen of burgers en bedrijven. Deze regels zijn afdwingbaar via interbestuurlijk toezicht en bestuursrechtelijke of strafrechtelijke handhaving.

5. Welke combinatie van normadressaat en type regels is geschikt om het belang te behartigen?

Als er regels in de Omgevingsverordening gesteld moeten worden, is het de vraag aan wie die regels gericht moeten zijn: aan gemeenten, waterschappen en Gedeputeerde Staten of aan burgers en bedrijven. De wetgever geeft er de voorkeur aan dat gemeenten of waterschappen in respectievelijk het omgevingsplan of de waterschapsverordeningen regels stellen. Alleen zij kunnen immers rekening houden met alle lokale, provinciale en nationale belangen. In principe stelt de provincie daarom instructieregels/beoordelingsregels op, tenzij dat niet doelmatig en doeltreffend is. Dit betekent tevens dat gemeenten of waterschappen bevoegd gezag zijn voor vergunningverlening en handhaving. De provincie is bevoegd tot het houden van toezicht op de naleving van regels die vanwege een instructieregel in het omgevingsplan of de waterschapsverordening zijn opgenomen.

De handhaving bij een geconstateerde overtreding is

BIJLAGE 6: JURIDISCHE ACHTERGROND VAN HET STROOMSCHEMA AFWEGINGSKADER OMGEVINGSVERORDENING

- **Samenvatting**
- **Over het Koersdocument**
- **Horizon als basis**
- **Koers**

- Uitgangspunten voor de koers
- Ruimte voor duurzame ontwikkeling
- Gezonde en veilige samenleving
- Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust
- Aantrekkelijke leefomgeving

- **Aanpak**
- **Bijlagen**

- Bijlage 1
- Bijlage 2
- Bijlage 3
- Bijlage 4
- Bijlage 5
- Bijlage 6
- Bijlage 7

de verantwoordelijkheid van gemeente of waterschap. De provincie vertrouwt erop dat gemeenten en waterschappen die taak goed vervullen.

Regels gericht aan overheden

a. Instructieregels

Bij de vormgeving van instructieregels geeft de provincie bij voorkeur ruimte aan gemeenten en waterschappen om nog eigen keuzes te maken. Daarom wordt de volgende "ladder" voor instructieregels gehanteerd²:

- Betrekken bij: deze formulering verplicht gemeenten en waterschappen om aandacht schenken aan een bepaald belang.
- Rekening houden met: deze formulering stuurt de belangenafweging inhoudelijk; als de gemeente of het waterschap daar goede redenen voor heeft, is afwijken (mits gemotiveerd) toegestaan maar anders niet.
- In acht nemen: dwingende doorwerking, het bestuursorgaan moet zich bij de uitoefening van de bevoegdheid aan de achterliggende norm houden.

b. Beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen

Beoordelingsregels zijn een bijzonder vorm van instructieregels, namelijk instructieregels over het verlenen van omgevingsvergunningen. Voor beoordelingsregels geldt dezelfde "ladder" als voor andere instructieregels.

Door te werken met instructieregels en beoordelingsregels zorgt de provincie ervoor dat:

- er geen strijdige regels in omgevingsplannen en de Omgevingsverordening komen te staan, doordat de provincie zelf geen functies toedeelt aan locaties en geen regels over activiteiten stelt die de regels van gemeenten of waterschappen over die activiteiten doorkruisen;
- er niet op drie niveaus regels worden gesteld als het Rijk al regels over een activiteit heeft gesteld en het stellen van maatwerkregels daarover bij gemeente of waterschap heeft gelegd.

c. Omgevingswaarden

Omgevingswaarden zijn juridisch vastgelegde beleidsdoelen, bijvoorbeeld voor de gewenste staat van de fysieke leefomgeving of de maximale emissie van stoffen. De Omgevingswet bepaalt dat als er omgevingswaarden zijn gesteld, er in ieder geval monitoring moet plaatsvinden en een programma moet worden opgesteld als de omgevingswaarde niet dreigt te worden gehaald.

De provincie is wettelijk verplicht een omgevingswaarde vast te stellen voor:

- de bescherming van niet-primaire waterkeringen;
- het overstromingsrisico voor bij Omgevingsverordening aangewezen gebieden.

Daarnaast kan de provincie zelf kiezen om omgevingswaarden vast te stellen. De provincie gaat hier om de volgende redenen terughoudend mee om:

BIJLAGE 6: JURIDISCHE ACHTERGROND VAN HET STROOMSCHEMA AFWEGINGSKADER OMGEVINGSVERORDENING

■ Samenvatting

■ Over het Koersdocument

■ Horizon als basis

■ Koers

- Uitgangspunten voor de koers
- Ruimte voor duurzame ontwikkeling
- Gezonde en veilige samenleving
- Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust
- Aantrekkelijke leefomgeving

■ Aanpak

■ Bijlagen

- Bijlage 1
- Bijlage 2
- Bijlage 3
- Bijlage 4
- Bijlage 5
- Bijlage 6
- Bijlage 7

- Omgevingswaarden zijn alleen geschikt voor sectorale beleidsdoelen die meetbaar zijn en met een programma bereikt kunnen worden.
- Het vastleggen van een beleidsdoel als omgevingswaarde doet afbreuk aan de integrale benadering van de fysieke leefomgeving. In de Omgevingsvisie worden beleidsdoelen zorgvuldig geïntegreerd en op elkaar afgestemd; door beleidsdoelen via omgevingswaarden te regelen, krijgen deze meer aandacht en kunnen deze daardoor belangrijker worden dan de andere beleidsdoelen in de visie.

Het opnemen van een of meerdere beleidsdoelen als omgevingswaarde(n) is daarom een politieke keuze.

Regels gericht aan burgers en bedrijven

Ook voor het stellen van direct werkende regels voor burgers en bedrijven hanteert de provincie een ladder:

- Specifieke zorgplicht. Een specifieke zorgplicht laat veel ruimte voor eigen invulling door de initiatiefnemer en gaat uit van vertrouwen.
- Algemene regel/maatwerkregel. Algemene regels geven vooraf duidelijkheid en zorgen ervoor dat toegelaten activiteiten op een voorgeschreven manier worden uitgevoerd, waarmee een bepaald belang (in de meeste gevallen) voldoende wordt beschermd. Er hoeft geen besluit gevraagd te worden. Die algemene regels kunnen overigens ook een algeheel verbod inhouden om een activiteit te verrichten. Omdat initiatiefnemers vooraf weten

waar zij zich aan moeten houden en zij - als de activiteit volgens algemene regels is toegestaan - direct kunnen starten met hun activiteit, zijn de administratieve lasten van algemene regels laag. Daarom hebben algemene regels de voorkeur. Hetzelfde geldt voor maatwerkregels (algemene regels van de provincie die de algemene rijksregels aanvullen of daarvan afwijken).

- Melding. Het toevoegen van een meldplicht zorgt ervoor dat een initiatiefnemer niet met de activiteit mag starten voordat hij melding heeft gedaan en de meldtermijn is verstreken. Dit biedt de provincie de mogelijkheid om de activiteit te beoordelen voordat deze start (en zo nodig bij te sturen door een maatwerkvoorschrift). Een meldplicht wordt alleen ingesteld als een activiteit nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving kan veroorzaken doordat algemene regels in een specifieke situatie mogelijk onvoldoende waarborgen bieden. Meldingen leiden wel tot enige administratieve lasten.
- Omgevingsvergunning. Met een omgevingsvergunning kan de provincie een activiteit onder voorwaarden toestaan of een activiteit in zijn geheel tegenhouden (door de vergunning te weigeren). Dit leidt tot veel administratieve lasten en wordt alleen ingesteld als er sprake is van een complexe belangenafweging die niet via algemene regels is af te dekken of als een activiteit onomkeerbare gevolgen voor de fysieke leefomgeving kan veroorzaken.

BIJLAGE 6: JURIDISCHE ACHTERGROND VAN HET STROOMSCHEMA AFWEGINGSKADER OMGEVINGSVERORDENING

- **Samenvatting**
- **Over het Koersdocument**
- **Horizon als basis**
- **Koers**
 - Uitgangspunten voor de koers
 - Ruimte voor duurzame ontwikkeling
 - Gezonde en veilige samenleving
 - Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust
 - Aantrekkelijke leefomgeving
- **Aanpak**
- **Bijlagen**
 - Bijlage 1
 - Bijlage 2
 - Bijlage 3
 - Bijlage 4
 - Bijlage 5
 - **Bijlage 6**
 - Bijlage 7

Onder “bedrijven” moet soms ook een overheid worden verstaan. Het waterschap heeft bijvoorbeeld tot taak om stedelijk afvalwater te zuiveren in een rioolwaterzuiveringsinstallatie (RWZI), maar het Rijk heeft de regels over het lozen van effluent uit die RWZI opgenomen als algemene regels in het Besluit activiteiten leefomgeving en niet als instructieregels voor een taak in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Evenzo kan de provincie ervoor kiezen om algemene regels te stellen over activiteiten die gemeenten en waterschappen uitvoeren.

6. Welke flexibiliteit wordt binnen de regels voor overheden geboden?

Een van de doelstellingen van de stelselherziening omgevingsrecht is het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte. Dit biedt de mogelijkheid maatwerk te leveren. De provincie hanteert daarom als algemeen uitgangspunt dat binnen de regels steeds zo veel mogelijk flexibiliteit wordt geboden voor overheden. Deze flexibiliteit mag echter niet ten koste gaan van rechtszekerheid voor burgers en bedrijven. Een deel van die flexibiliteit zit al in de formulering van instructieregels. Door te kiezen voor instructieregels in de vorm van “betrekken bij” of “rekening houden met” behoudt de gemeente of het waterschap eigen keuzeruimte en kan er (gemotiveerd) worden afgeweken van de instructieregel. Voor instructieregels in de vorm van “in acht nemen” bestaat die inherente afwegingsruimte niet.

In specifieke gevallen kan worden bepaald dat Gedeputeerde Staten op verzoek van een bestuursorgaan van gemeente of waterschap ontheffing verlenen van een instructieregel of nadere regels (zie artikel 2.32 van de Omgevingswet). Een ontheffing wordt alleen verleend als de uitoefening van een taak of bevoegdheid waarvoor de ontheffing wordt gevraagd onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot het belang dat wordt gediend met de regel waarvan de ontheffing is gevraagd. Aan de ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden of kan een termijn worden gesteld.

7. Welke flexibiliteit wordt binnen de regels voor burgers en bedrijven geboden?

Ook voor de direct werkende regels voor burgers en bedrijven geldt dat flexibiliteit gewenst is. Sommige instrumenten bevatten al voldoende flexibiliteit: een specifieke zorgplicht maakt altijd eigen invulling door de initiatiefnemer mogelijk en bij activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning is vereist kan altijd een individuele afweging worden gemaakt over het al dan niet verlenen van de vergunning en over de aan de vergunning te verbinden voorschriften. Algemene regels bieden naar hun aard de minste flexibiliteit. De provincie kan ervoor kiezen om bij algemene regels in de Omgevingsverordening de bevoegdheid op te nemen om maatwerkvoorschriften te kunnen stellen, waarmee kan worden afgeweken van die algemene regels.

BIJLAGE 6: JURIDISCHE ACHTERGROND VAN HET STROOMSCHEMA AFWEGINGSKADER OMGEVINGSVERORDENING

- **Samenvatting**
- **Over het Koersdocument**
- **Horizon als basis**
- **Koers**
 - Uitgangspunten voor de koers
 - Ruimte voor duurzame ontwikkeling
 - Gezonde en veilige samenleving
 - Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust
 - Aantrekkelijke leefomgeving
- **Aanpak**
- **Bijlagen**
 - Bijlage 1
 - Bijlage 2
 - Bijlage 3
 - Bijlage 4
 - Bijlage 5
 - Bijlage 6
 - Bijlage 7

Flexibiliteit in de regels voor burgers en bedrijven mag niet ten koste gaan van de rechtszekerheid voor omwonenden of andere belanghebbenden. Daarom worden er aan de bevoegdheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften wel grenzen gesteld in de Omgevingsverordening. Dit kan binnen de verordening in de vorm van regels en in de toelichting of in een afzonderlijke beleidsregel.

ALGEMENE UITGANGSPUNTEN

Bij het opstellen van de Omgevingsverordening worden de volgende algemene uitgangspunten gehanteerd:

- Bestaande regels worden beleidsneutraal omgezet, tenzij uit de Omgevingsvisie of het afwegingskader een andere keuze voortvloeit. Beleidsneutraal betekent niet regelneutraal: de instrumentkeuze en de formulering kunnen veranderen.
- Regels worden geformuleerd vanuit het principe 'Ja, mits' in plaats van 'Nee, tenzij'.
- De Omgevingsverordening bevat zo min mogelijk regels. Daarvoor wordt het 90-10-principe gehanteerd: regels in de verordening zijn bedoeld om in 90% van de gevallen te voldoen. De overige 10% wordt opgelost met flexibiliteit in de toepassing van de regels (bijvoorbeeld maatwerkvoorschriften).
- Regels zijn logisch, eenduidig en samenhangend. De verschillen in systematiek en formulering binnen de huidige regels worden zo veel mogelijk opgelost en de regels zijn op elkaar afgestemd.



BIJLAGE 7: OVERZICHT PROVINCIALE TAKEN EN INSTRUCTIEREGELS OVER DE OMGEVINGSVERORDENING

■ Samenvatting

■ Over het Koersdocument

■ Horizon als basis

■ Koers

- Uitgangspunten voor de koers
- Ruimte voor duurzame ontwikkeling
- Gezonde en veilige samenleving
- Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust
- Aantrekkelijke leefomgeving

■ Aanpak

■ Bijlagen

- Bijlage 1
- Bijlage 2
- Bijlage 3
- Bijlage 4
- Bijlage 5
- Bijlage 6
- Bijlage 7

PROVINCIALE TAAK (ART. 2.18 OMGEVINGSWET)	OPDRACHT OMGEVINGSVERORDENING IN OMGEVINGSWET	INSTRUCTIEREGELS OMGEVINGSVERORDENING IN BKL
gebiedsgerichte coördinatie van taken en bevoegdheden van gemeente en waterschap		PM (inbouw Wet VTH)
voorkomen en beperken van geluidhinder in stiltegebieden		regels stellen over voorkomen of beperken van geluidbelasting in stiltegebieden
beschermen van de kwaliteit van grondwater t.b.v. menselijke consumptie		regels stellen over beschermen van de kwaliteit van grondwater
beheer van provinciale wateren	toedeling van beheer aan provincie	
toezicht op beheer van regionale wateren	omgevingswaarden voor veiligheid van regionale waterkeringen	
	omgevingswaarden voor bergings- en afvoercapaciteit van regionale wateren	
beheer van zwemwaterkwaliteit		
behoeden van de staat en de werking van burgerluchthavens		
behoeden van de staat en de werking van lokaal spoor		beperkingengebieden lokaal spoor aanwijzen
behoeden van de staat en de werking van provinciale wegen		

BIJLAGE 7: OVERZICHT PROVINCIALE TAKEN EN INSTRUCTIEREGELS OVER DE OMGEVINGSVERORDENING

- **Samenvatting**
- **Over het Koersdocument**
- **Horizon als basis**
- **Koers**
 - Uitgangspunten voor de koers
 - Ruimte voor duurzame ontwikkeling
 - Gezonde en veilige samenleving
 - Energieneutraal, klimaatbestendig en waterrobuust
 - Aantrekkelijke leefomgeving
- **Aanpak**
- **Bijlagen**
 - Bijlage 1
 - Bijlage 2
 - Bijlage 3
 - Bijlage 4
 - Bijlage 5
 - Bijlage 6
 - Bijlage 7

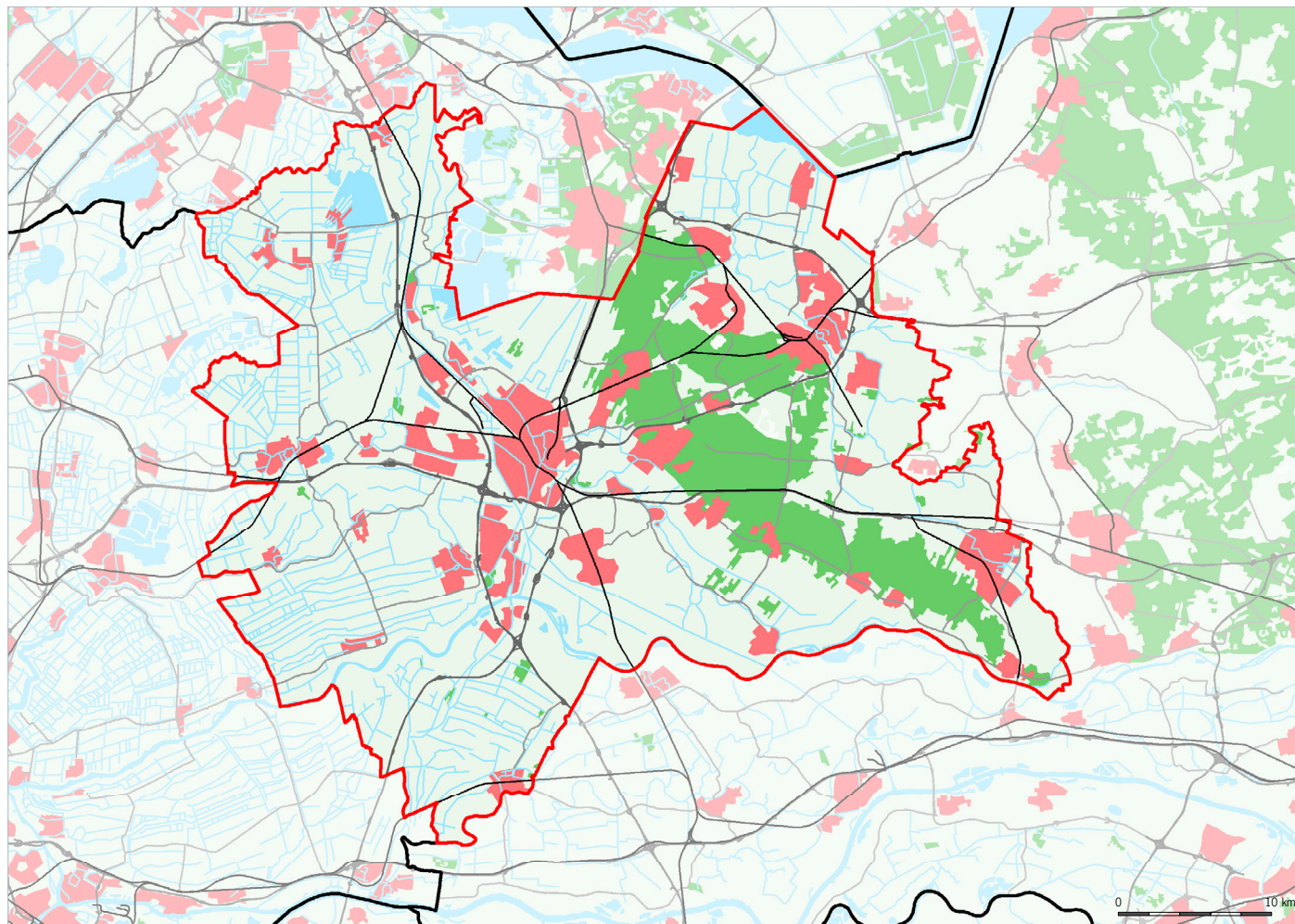
PROVINCIALE TAAK (ART. 2.18 OMGEVINGSWET)	OPDRACHT OMGEVINGSVERORDENING IN OMGEVINGSWET	INSTRUCTIEREGELS OMGEVINGSVERORDENING IN BKL
maatregelen nemen voor Natura 2000-gebieden		
maatregelen nemen voor bijzondere nationale natuurgebieden		Natuurnetwerk Nederland aanwijzen en beschermen
maatregelen nemen om populaties wilde dieren te beperken	regels stellen over wildbeheereenheden	
maatregelen nemen voor preventie en bestrijding van invasieve soorten		
selectie van gebieden voor mogelijke aanwijzing als nationaal park		
		uitwerking van kernkwaliteiten voor werelderfgoed, bescherming van kernkwaliteiten

**Colofon**

Uitgave van: provincie Utrecht

Versie: Besluit GS 6 november 2018

Vormgeving en digitale bewerking: Haagsblauw, Den Haag



□ provinciegrens per
1 januari 2019

Afbeelding 1: Het grondgebied van de provincie Utrecht

Bron: provincie Utrecht

HET NIEUWE OMGEVINGSSTELSEL

De 4 verbeteringen

Minder en overzichtelijke regels, meer ruimte voor initiatieven en lokaal maatwerk en vertrouwen als uitgangspunt. Dat is waar de Omgevingswet voor staat. Het doel van een initiatief in de fysieke leefomgeving moet centraal staan in plaats van de vraag: 'mag het wel?'.



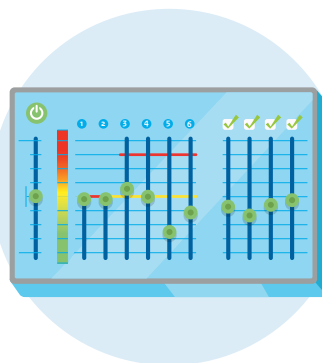
1 Inzichtelijk omgevingsrecht

Van een wirwar aan regels naar een inzichtelijk en voorspelbaar stelsel dat eenvoudig is in gebruik.



2 Leefomgeving centraal

Van een sectorale naar een samenhangende benadering van de leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving.



3 Ruimte voor maatwerk

Meer ruimte voor decentrale overheden voor gebiedsgericht maatwerk en het maken van eigen afwegingen.



4 Sneller en beter

Snellere en betere besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

April 2017

HORIZON PROVINCIE UTRECHT 2050



**CIRCULAIRE LANDBOUW
& GEZOND EN DUURZAAM
VOEDSEL**

**BEREIKBAAR
TE VOET, MET
FIETS, OPENBAAR
VERVOER OF AUTO**

**ENERGIENEUTRAAL
EN
KLIMAATBESTENDIG**

**AANTREKKELIJK WONEN,
WERKEN, ONTMOETEN EN
ONTSPANNEN**



**GROEN, GEZOND EN SLIM
(RUIMTE EN ECONOMIE)**

**SOORTENRIJKE NATUUR EN
GEVARIEERD LANDSCHAP,
CULTUUR EN ERFGOED**

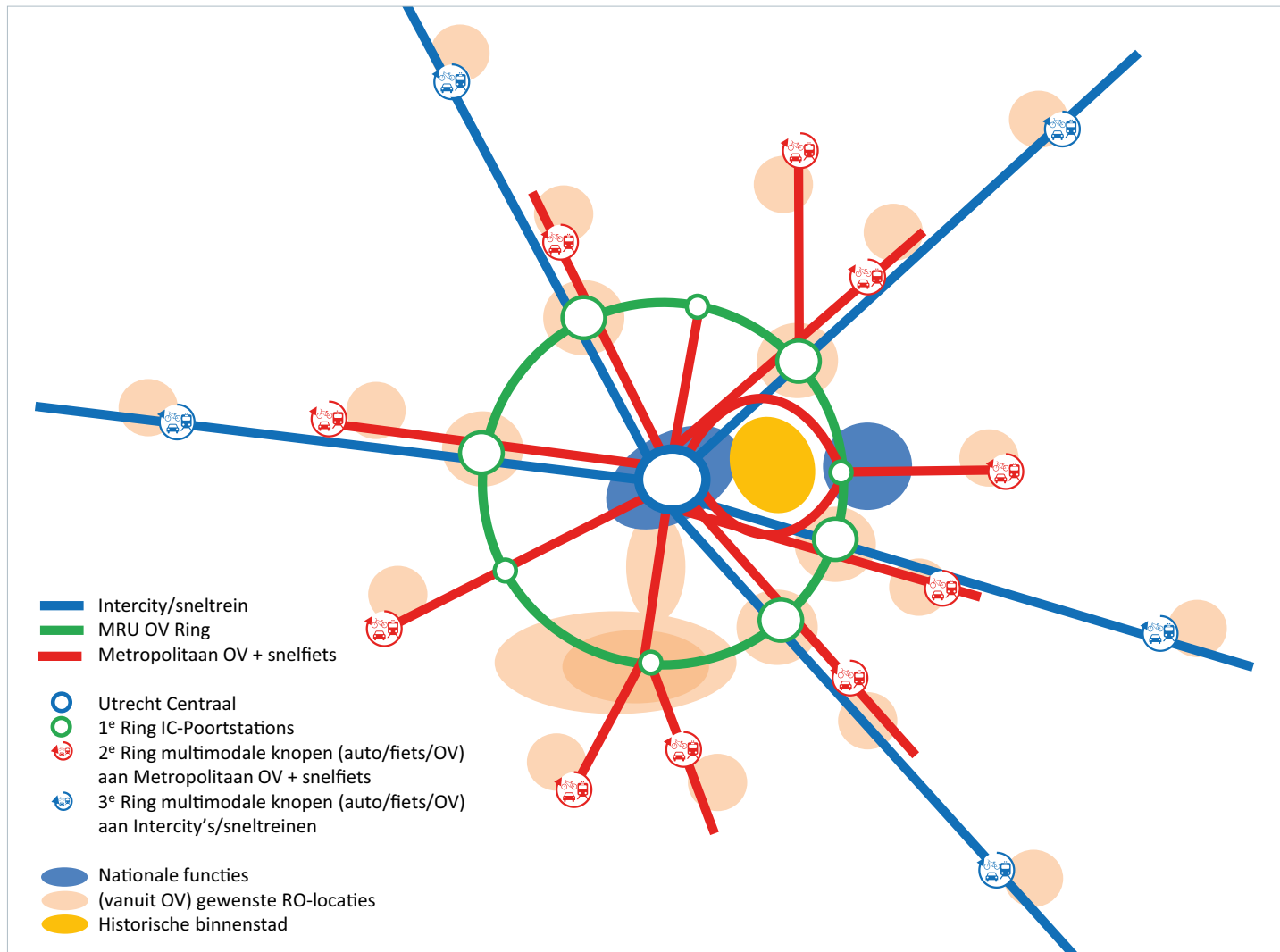
HORIZON 2050



Prognose woningbehoefte (Primos 2017) en de daaruit voortkomende kwantitatieve woningbouwopgave

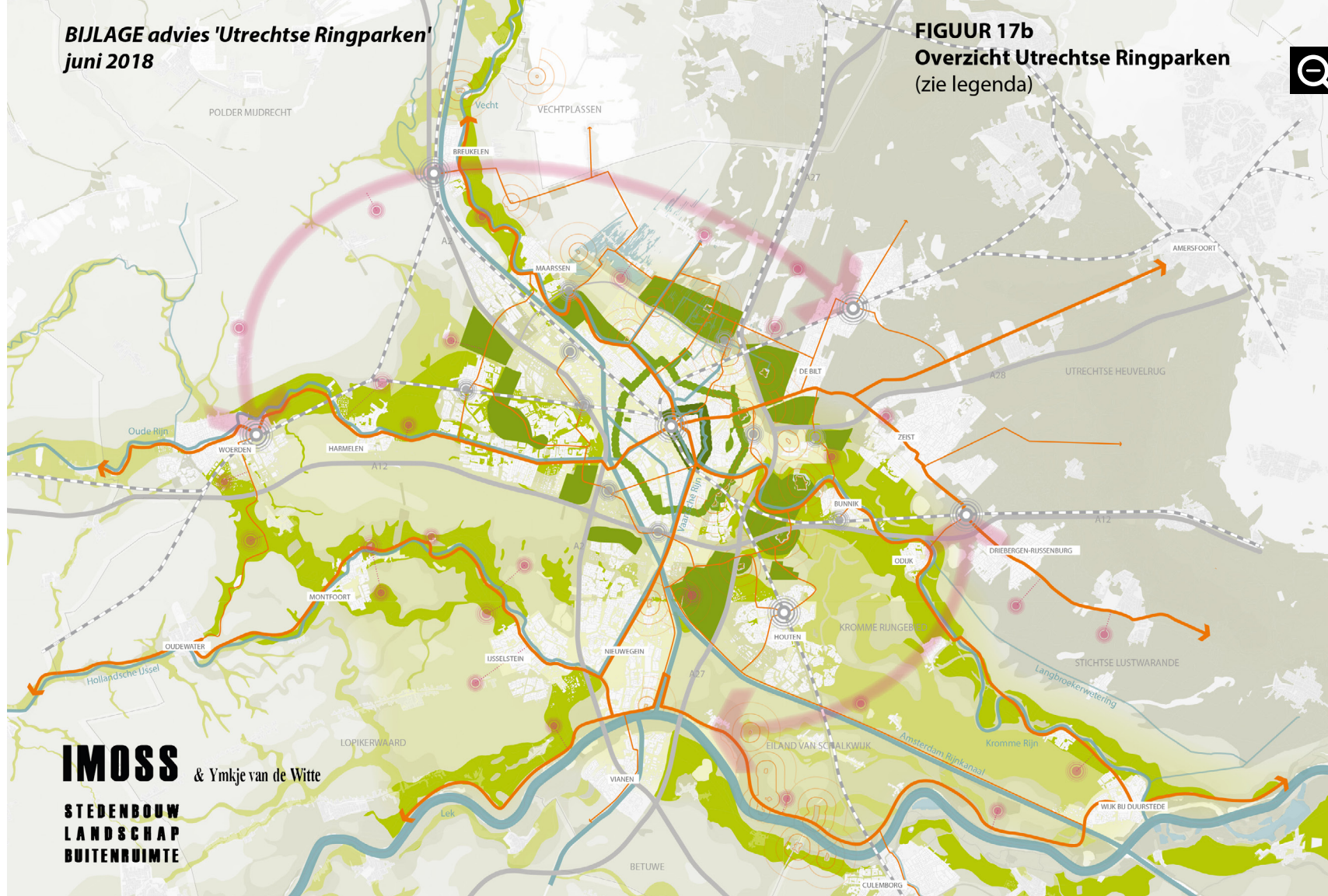
	Woningvoorraad 2016	Woningvoorraad 2040 (nieuwbouw Primos 2017)	Gewenste woning- voorraad 2040 (Primos 2017)	Netto toevoeging Woningvoorraad 2016-2040	Restant programma v.a. 1-1-2016 (PRS Herijking 2016, excl. 5HL)	Saldo toevoeging woningvoorraad 2016 en 2017 (CBS)	Opgave tot 2040	Doorkijk: indicatie extra opgave tot 2050 (Primos 2017)
Regio U10 (12 gem incl. Vijfheerenlanden)	366.900 3.2%	452.700 3.4%	468.200 0%	85.800 – 101.400	33.900	5.600	46.300- 61.900	+ 24.600
Woningtekort =>								
Regio Amersfoort (PU *)	126.200 2.5%	151.600 1.9%	154.500 0%	25.400 – 28.300	14.700	2.100	8.600- 11.500	+ 5.500
Woningtekort =>								
Regio Food Valley (PU *)	36.300	43.900	44.300	7.600– 8.000	4.500	1.200	1.900-2.300	+ 1.700
Woningtekort =>	2.8%	0.9%	0%					
Regio West Utrecht	33.000	38.300	37.900	4.900 – 5.300	4.000	800	100-500	+ 2.500
Woningtekort =>	0.9%	-1%	0%					
Provincie Utrecht (incl. Vijfheerenlanden)	562.400	686.500	704.900	124.100-142.500	57.100	9700	56.900-76.200	+35.300
Woningtekort =>	2.9%	2.6%	0%					

*) Alleen de gemeenten in de provincie Utrecht zijn meegenomen.



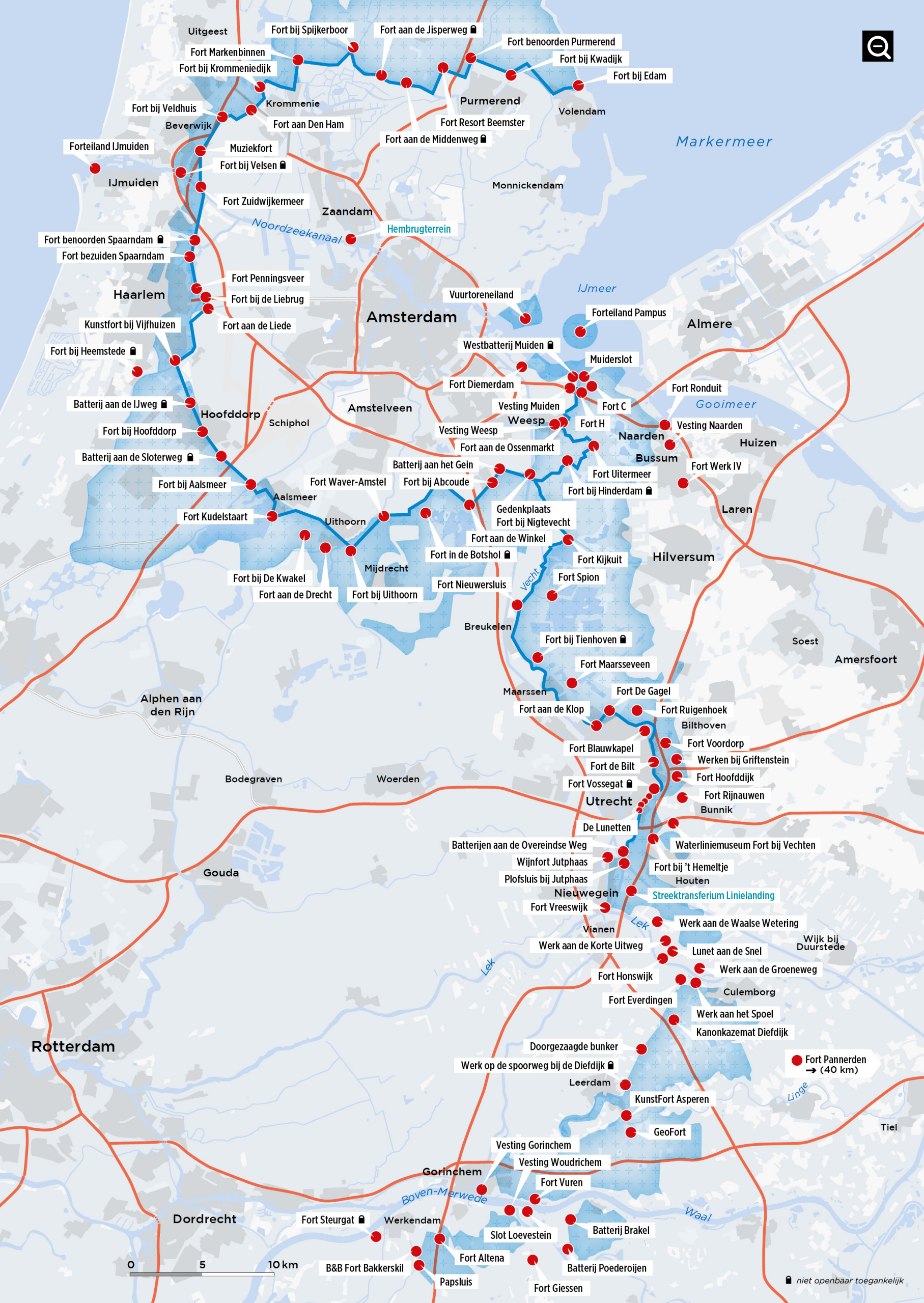
Afbeelding 9: Eerste integraal beeld van mogelijke nieuwe locatie- en netwerkkeuzes in Metropoolregio Utrecht

Bron: Programmaplan in hoofdlijnen, Programma U Ned, mei 2018

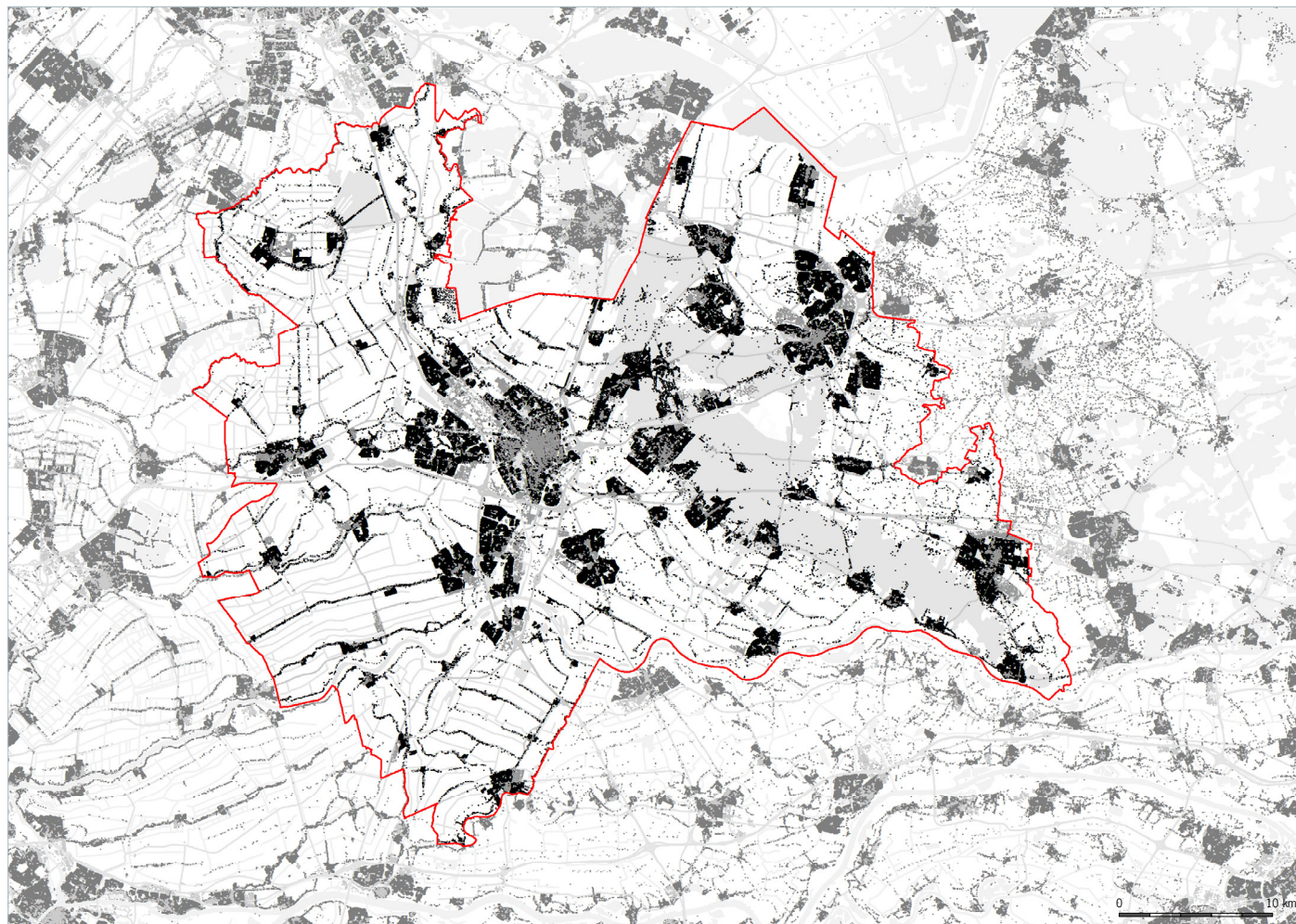


Afbeelding 10: Voorstel nieuw regioprofiel 'de Utrechtse Ringparken' voor het stadsgewest Utrecht

Bron: Advies de Utrechtse Ringparken, Provinciaal Adviseur Ruimtelijke Kwaliteit Utrecht, juni 2018



Afbeelding 13: De Nieuwe Hollandse Waterlinie en de Stelling van Amsterdam
Bron: [toolkit.liniebreed.nl](https://www.toolkit.liniebreed.nl)

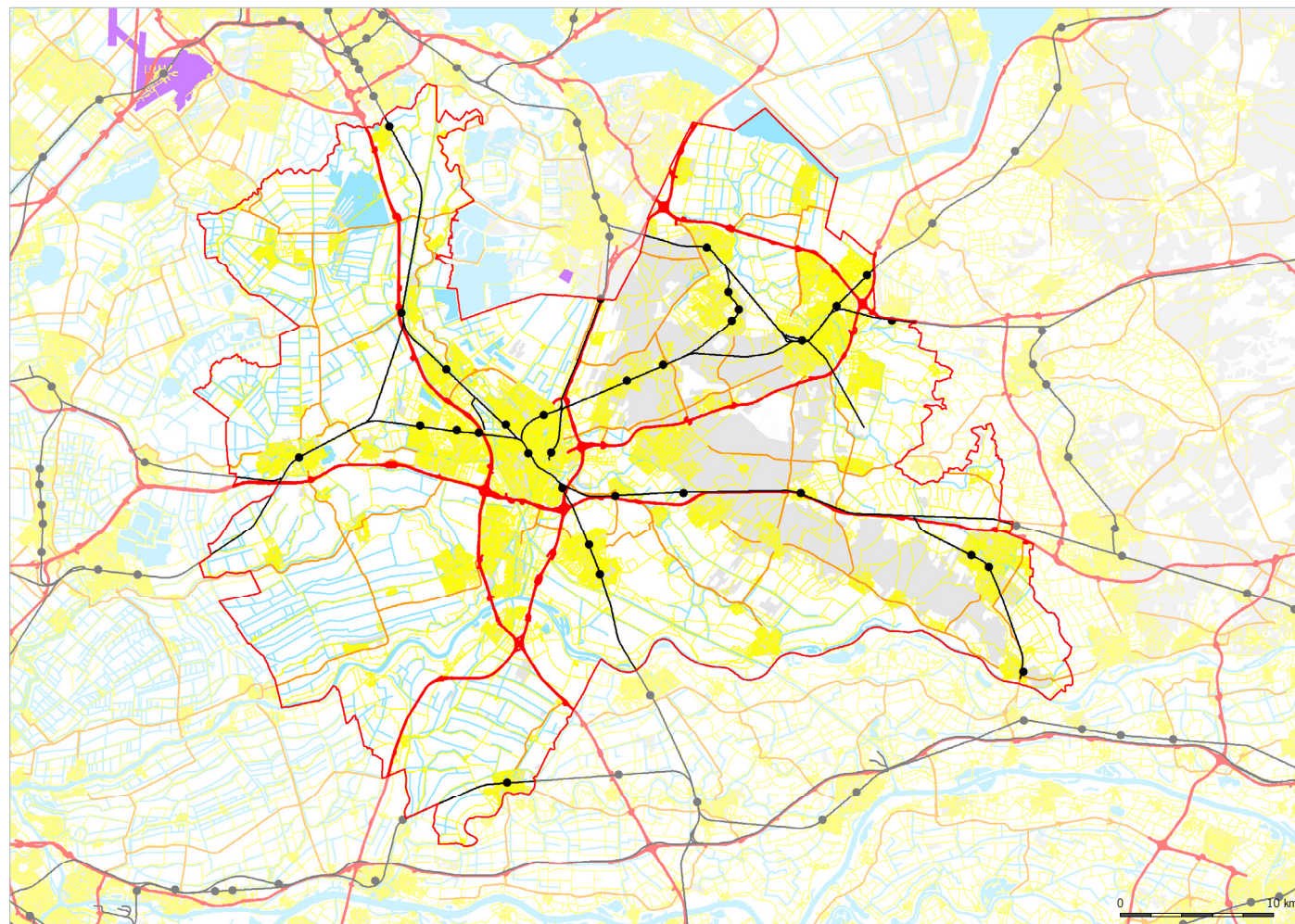


□ provinciegrens per
1 januari 2019

- wonen
- werken

Afbeelding 15A: Wonen en werken

Bron: BAG (Basisregistratie Adressen en Gebouwen), Kadaster en Openbare Registers

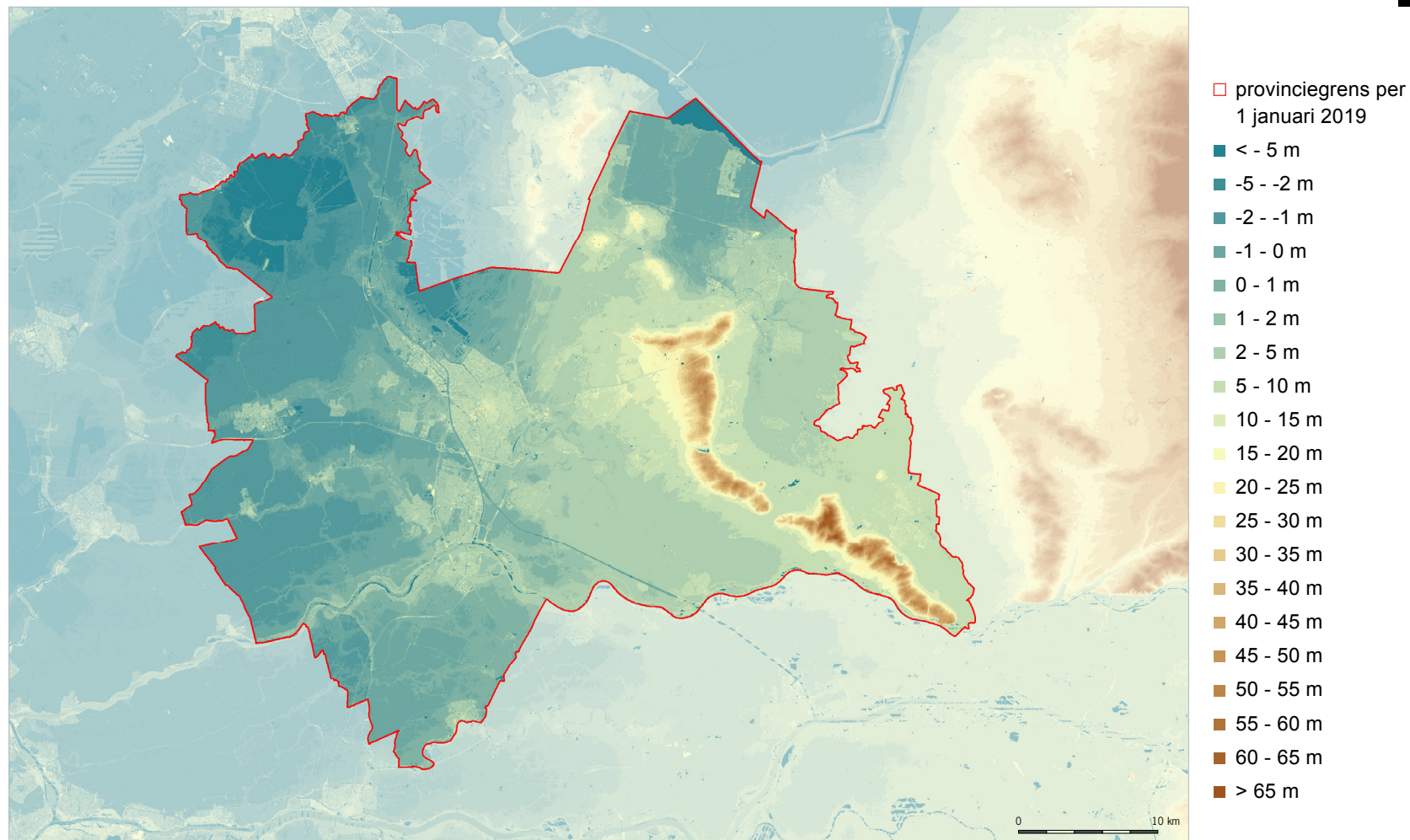


- provinciegrens per 1 januari 2019
- stations
- spoorwegen
- rijkswegen
- provinciale wegen
- overige wegen
- vliegvelden
- waterwegen

Afbeelding 15B: Infrastructuur

Bron: • (land)wegen: Nationaal Wegenbestand (NWB), Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat - Rijkswaterstaat

• spoorwegen en water: Kadaster en Openbare Registers

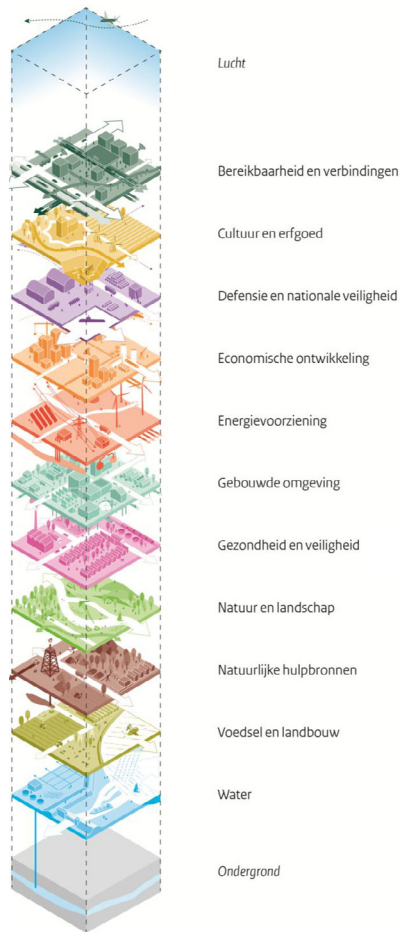


Afbeelding 15C: AHN (Actueel Hoogtebestand Nederland)

Bron: AHN

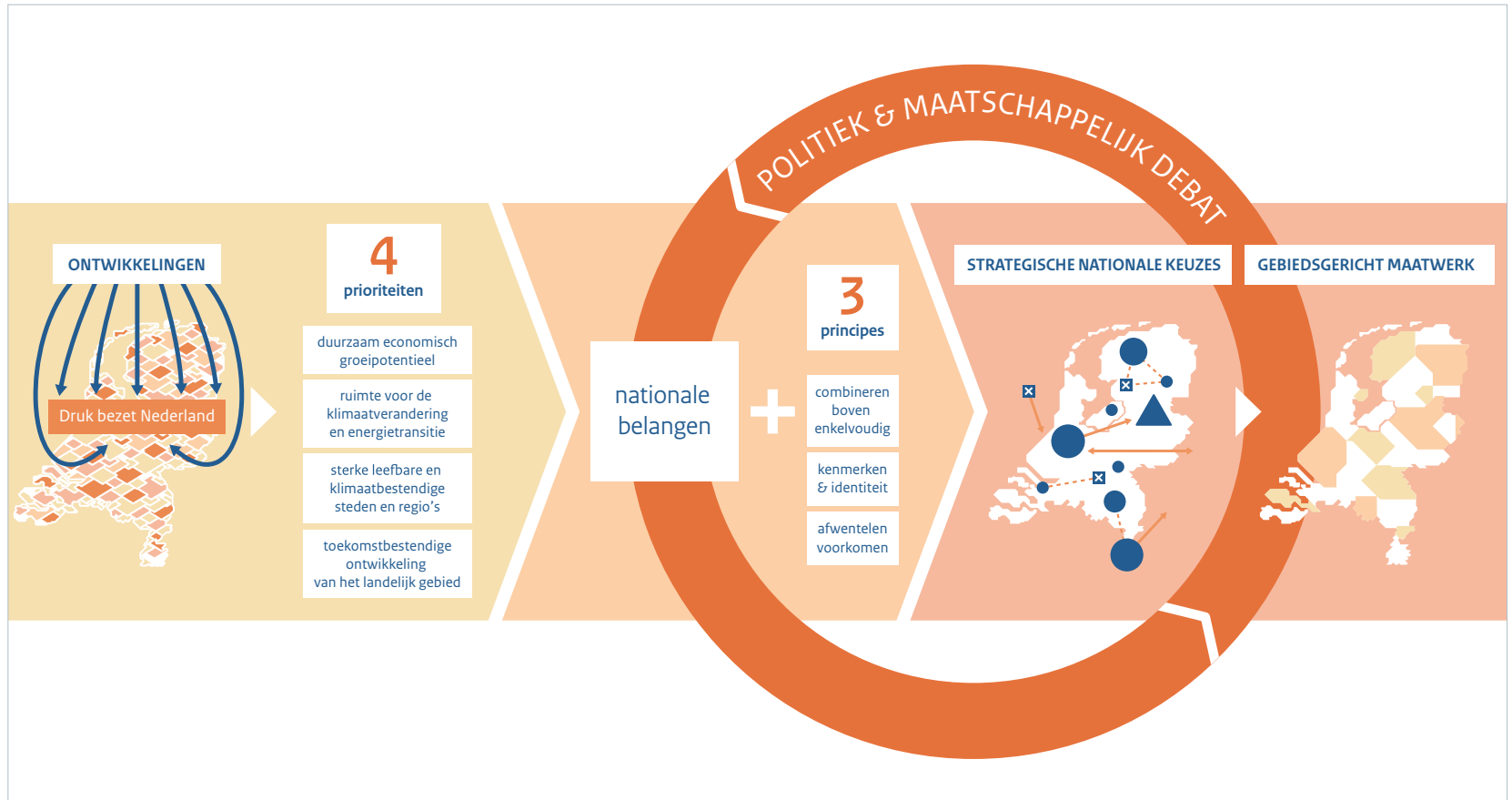


De fysieke leefomgeving



Afbeelding 16: De fysieke leefomgeving

Bron: Startnota 'De opgaven voor de Nationale Omgevingsvisie', Ministerie van Infrastructuur en Milieu, februari 2017



Afbeelding 17: Afwegen met de NOVU

Bron: Kabinetsperspectief Nationale Omgevingsvisie (NOVI), Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, oktober 2018

Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013-2028 (Herijking 2016)



Afbeelding 20: **Digitale plannenviewer** met daarin de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013-2028

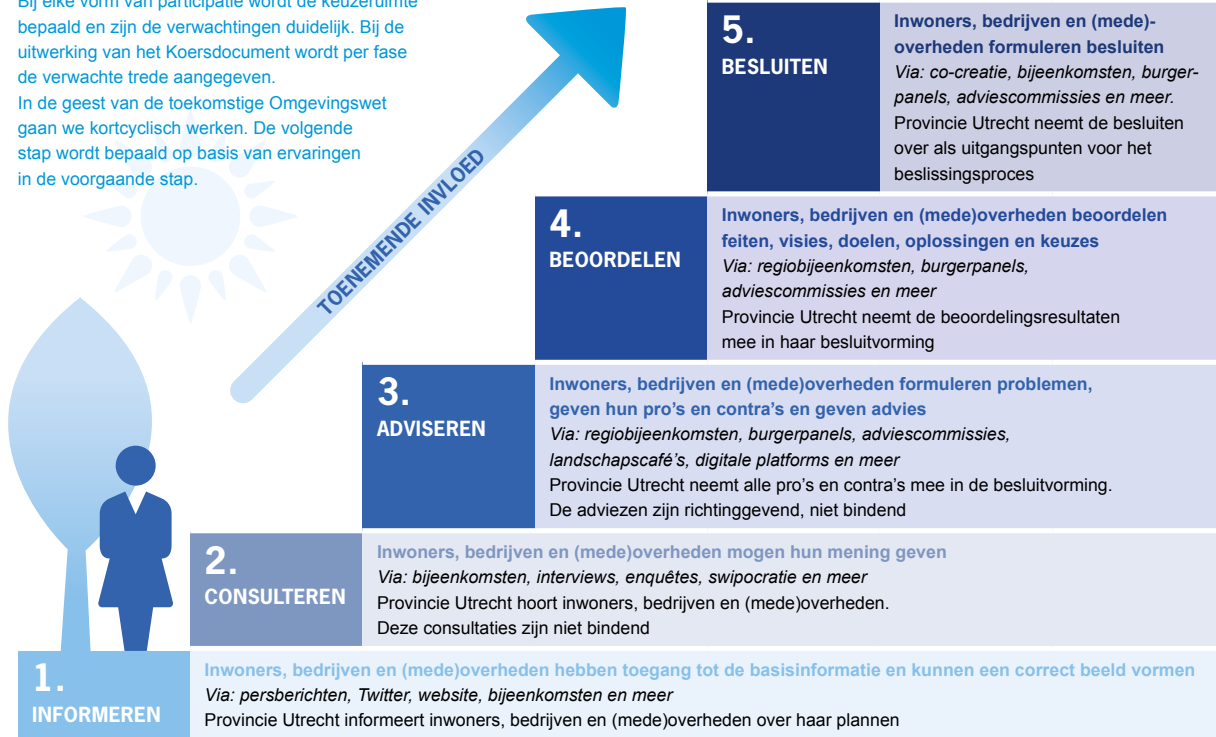
Bron: ruimtelijkeplannen.provincie-utrecht.nl



PARTICIPATIELADDER

We gebruiken de participatieladder om te bepalen welke graad van participatie binnen een bepaalde fase of product van het project geschikt is.

Bij elke vorm van participatie wordt de keuzeruimte bepaald en zijn de verwachtingen duidelijk. Bij de uitwerking van het Koersdocument wordt per fase de verwachte trede aangegeven.
In de geest van de toekomstige Omgevingswet gaan we kortcyclisch werken. De volgende stap wordt bepaald op basis van ervaringen in de voorgaande stap.



Bron: Deze ladder is gebaseerd op de ladder van DLC

(N.B.: PS beslissen uiteindelijk. Dit is echter geen stap in de participatie)

Afbeelding 21: Participatieladder

Bron: Participatieaanpak Omgevingsvisie, provincie Utrecht, september 2017