

Provincie Utrecht
t.a.v. Gedeputeerde Staten
Archimedeslaan 6
3584 BA UTRECHT

Van	Utrecht Advies
Onderwerp	Advies 'Kiezen en prioriteren met de Omgevingsvisie'
Datum	24-04-2025
CC	Statengriffie Provinciale Staten Utrecht

Geachte leden van Gedeputeerde Staten,

U wilt in 2025 de Omgevingsvisie en de Omgevingsverordening provincie Utrecht wijzigen om richting te geven aan de ruimtelijke ontwikkelingen. Daarvoor heeft u de Adviesraad voor de fysieke leefomgeving van de Provincie Utrecht (hierna: de raad) gevraagd te adviseren over hoe u kunt prioriteren en kiezen in de gewijzigde Omgevingsvisie. Dit is het eerste adviestraject van de raad sinds zijn instelling in de zomer van 2024. De raad heeft zich in uw adviesvraag verdiept door gesprekken te voeren met betrokkenen uit de regio en experts, een quick-scan te maken van omgevingsvisies van andere provincies en diverse onderzoeken en adviezen te bestuderen. Op basis hiervan komt de raad tot het volgende advies.

De raad onderschrijft de noodzaak voor goede prioritering en keuzes in de Omgevingsvisie. De ruimtelijke opgaven stapelen zich op en concurreren om beperkte ruimte. In deze concurrentiestrijd hebben Nederlandse overheden geruime tijd weinig richting gegeven. Daar lijkt nu een kentering in te komen. Vanuit de maatschappij is er brede behoefte aan meer overheidssturing om de grote ruimtelijke opgaven te realiseren. Daarin ligt er een rol voor provincies als de 'gebiedsregisseur'. Om die rol goed te vervullen, is de Omgevingsvisie een belangrijk instrument. Het geeft richting aan de besluiten over en realisatie van ruimtelijke opgaven door het vastleggen van de "integrale lange termijn ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving van de provincie Utrecht".¹ In de Omgevingsvisie uit 2021 heeft u hiervoor een goede basis gelegd.

De raad ziet kansen om de Omgevingsvisie beter te benutten om te sturen op ruimtelijke ontwikkelingen. Dat begint bij het maken van scherpere keuzes in de Omgevingsvisie en stevigere inzet op de gebiedsgerichte uitwerking. Daarnaast vraagt het aandacht voor betere uitvoering, monitoring en bijsturing van de Omgevingsvisie. Een goede omgevingsvisie op zichzelf is namelijk niet voldoende om de ruimtelijk opgaven te realiseren. De visie beschrijft ambities en geeft richting, maar daarmee worden bijvoorbeeld nog geen landschappen beschermd of huizen gebouwd. Dat lukt alleen met een krachtige uitvoering waarin u samenwerkt met gemeenten, ontwikkelaars, boeren, natuurbeheerders, lokale ondernemers en anderen om de ambities uit de Omgevingsvisie te realiseren. Daarnaast is er goede monitoring van de ambities nodig, zodat u de visie of uitvoering kunt bijsturen als de gewenste resultaten niet worden behaald.

De raad geeft daarom drie aanbevelingen aan u voor het wijzigen van de Omgevingsvisie provincie Utrecht én het werken daarmee in de hele beleidscyclus:

- 1. Maak in de Omgevingsvisie scherpere keuzes en zet steviger in op de gebiedsgerichte uitwerking.** De raad adviseert scherpere keuzes maken in de Omgevingsvisie door alleen de meest pregnante dilemma's te bespreken, te focussen op de knelpunten tussen sectorale beleidsvelden en aandacht te besteden aan de verschillen tussen gebieden. Daarnaast vindt de raad een gebiedsgerichte uitwerking een geschikte aanpak

¹ Zie: Omgevingsvisie Provincie Utrecht, p. 15.

om prioriteiten te stellen en duidelijke keuzes te maken. De raad adviseert hier dan ook steviger op in te zetten door per gebied de prioritaire opgaven te bepalen, de beoogde resultaten te formuleren en een kansenkaart te maken die inzicht biedt waar deze gerealiseerd kunnen worden. Dat vereist lef en durf om - in nauwe samenwerking met Provinciale Staten en gebiedspartners - concrete keuzes te maken tussen opgaven, belangen en/of ambities. Want niet alles kan overal tegelijk.

2. **Pak een sterkere rol als gebiedsregisseur in de uitvoering van de Omgevingsvisie.** Het vervullen van de rol van gebiedsregisseur vereist van u een integrale en flexibele manier van werken. Integraal werken voor het signaleren van strijdigheden en koppelkansen tussen verschillende sectoren en daarop actie ondernemen. Flexibel werken voor het meebewegen met de ruimtelijke dynamiek en versnellen van lokale ontwikkelingen die bijdragen aan provinciale ambities. Op beide punten ziet de raad verbetermogelijkheden in het bestuur, de organisatie en de cultuur van de Provincie Utrecht. Dat is niet gemakkelijk. Het vergt een lange adem en een stevige aanpak. De raad adviseert te groeien naar een organisatie die meer gebiedsgericht werkt, aandacht heeft voor integrale ambtelijke advisering aan bestuurders, vaker gebruik maakt van de afwegingsruimte die de Omgevingsverordening provincie Utrecht biedt en haar verantwoordelijkheid pakt om een doorbraak te realiseren als dat nodig is.
3. **Heb aandacht voor het sluiten van de beleidscyclus met monitoring en eventuele bijsturing van de Omgevingsvisie.** De raad adviseert een goede monitorsystematiek in te richten die u informatie geeft om de uitvoering van de Omgevingsvisie gericht bij te sturen. De Monitor Omgevingsbeleid van de provincie vindt de raad daarvoor te summier. De raad adviseert deze te verbeteren zodat de monitor laat zien in hoeverre de ambities uit de Omgevingsvisie worden behaald en hoe de Provincie Utrecht zich ontwikkelt in brede zin. Het is raadzaam dit te doen samen met de regio's (U10, Regio Amersfoort en Foodvalley). Daarnaast adviseert de raad te zorgen dat de inzichten uit de verbeterde monitor ook daadwerkelijk worden gebruikt. Dat kan door de monitoringsinformatie structureel te gebruiken voor het onderbouwen van ruimtelijke besluiten en als bestuur periodiek op te reflecteren op de inzichten.

In bijlage 1 van deze brief licht de raad elk van de drie aanbevelingen verder toe. Daarnaast vindt u in bijlage 2 een beschrijving van de totstandkoming van het advies en de samenstelling van de raad, in bijlage 3 de adviesvraag die u aan de raad heeft gesteld en in bijlage 4 een overzicht van de antwoorden op de adviesvragen.

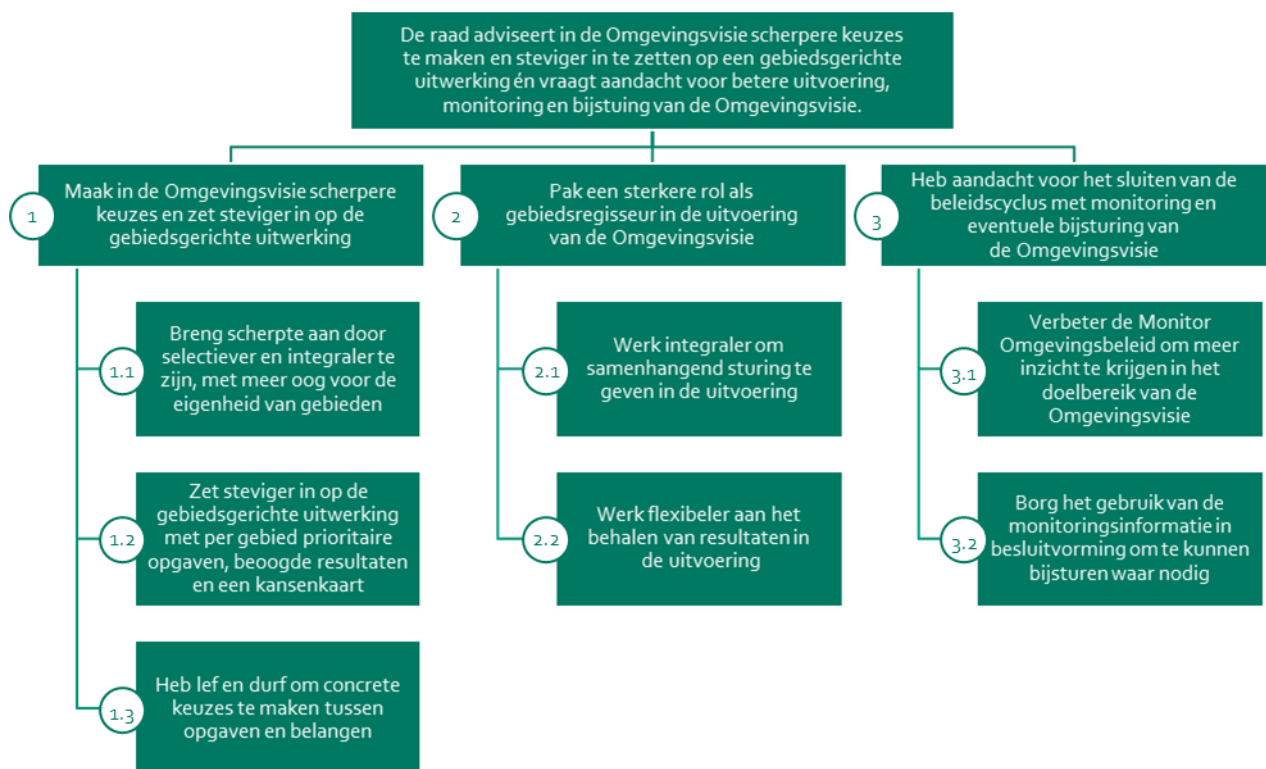
De raad hoopt dat dit advies u helpt bij het maken van ingewikkelde keuzes die komen kijken bij de wijziging van de Omgevingsvisie en Omgevingsverordening. De raad realiseert zich dat dit geen makkelijke opgave is en waardeert dan ook uw ambitie om deze ingewikkelde keuzes niet uit de weg te gaan, maar juist tegemoet te treden. In dat traject is de raad graag bereid het advies nader toe te lichten. Een kopie van dit advies is naar de Provinciale Staten gestuurd.

Hoogachtend, namens de Adviesraad voor de fysieke leefomgeving,

Klaas Verschuure
Voorzitter

Bijlage 1: Toelichting op het advies

In deze bijlage gaat de raad uitgebreider in op de drie aanbevelingen. Figuur 1 presenteert hiervoor een schematische weergave van de opbouw van het advies. In paragraaf 1 wordt beschreven welke kansen de raad ziet om scherpere keuzes te maken in de Omgevingsvisie en hoe dit te doen met een gebiedsgerichte uitwerking. In paragraaf 2 betoogt de raad dat de provincie Utrecht in de uitvoering van de Omgevingsvisie een stevigere rol kan pakken als gebiedsregisseur en wat daarvoor nodig is. In paragraaf 3 wordt toegelicht waarom de raad verbetering van de monitoring en bijsturing van de Omgevingsvisie noodzakelijk acht en worden adviezen gegeven hoe dit te doen.



Figuur 1: Schematische weergave van de opbouw van het advies.

Aanbeveling 1.

Maak in de Omgevingsvisie scherpere keuzes en zet steviger in op de gebiedsgerichte uitwerking

De raad vindt de Omgevingsvisie uit 2021 een rijk document en ziet kansen voor de provincie om het instrument beter te benutten voor de sturing op ruimtelijke ontwikkelingen. Stevige sturing vanuit de provincie is nodig gezien de grote ruimtelijke opgaven in de Provincie Utrecht en de rol die er ligt voor provincies als gebiedsregisseur (zie kader 1). Daarom adviseert de raad:

- Scherpere keuzes te maken in de Omgevingsvisie door selectiever te zijn in het benoemen van de strategische vraagstukken, meer integrale keuzes te maken en meer oog te hebben voor de eigenheid van de verschillende gebieden (zie paragraaf 1.1).
- Steviger in te zetten op de gebiedsgerichte uitwerking in de Omgevingsvisie. Dat kan door per gebied aan te geven welke opgaven prioriteit hebben, welke resultaten de provincie wil behalen en waar de provincie kansen ziet om die te realiseren (zie paragraaf 1.2).
- Lef en durf te hebben om in de Omgevingsvisie concrete keuzes te maken tussen opgaven, belangen en/of ambities omdat niet alles tegelijk mogelijk is (zie paragraaf 1.3).

“De meeste omgevingsvisies hebben weinig focus omdat ze te volledig willen zijn. Net als bij het maken van een foto wil je wel de hele situatie laten zien, maar brengt een goede fotograaf niet alles even scherp in beeld.”

– Ed Dammers, Planbureau voor de leefomgeving

Kader 1. De provincie als gebiedsregisseur om keuzes te maken in de ruimtelijke ontwikkeling

Er zijn in de provincie Utrecht grote opgaven die een beroep doen op de schaarse ruimte in de provincie. Zo is de ambitie 60.000 - 80.000 woningen te bouwen tot 2030,² zijn er voor de energietransitie enkele nieuwe en zeer grote hoogspanningsstations nodig (ca. 50.000 m² per station)³ en heeft de provincie het streven 1.500 hectare meer bos te realiseren.⁴ Een plek vinden voor dergelijke grote ruimtevragers in de provincie is niet gemakkelijk omdat de ruimte schaars is en meervoudig ruimtegebruik of win-winsituaties niet altijd meer uitkomst bieden. In het voorbeeld van de hoogspanning stations is er geen enkele beoogde locatie waar de plaatsing niet schuurt met andere belangen, zoals natuur, woningbouw en bereikbaarheid. Dat betekent dat er keuzes gemaakt moeten worden. Waar kiezen we voor behoud van natuur? Waar reserveren we ruimte voor woningen? Waar is ruimte voor landbouw? Voor het maken van deze keuzes wordt steeds vaker gekeken naar provincies om op te treden als ‘ruimtelijk regisseur’. Zo adviseert de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur provincies om “een veel sterkere rol gaan vervullen in de uitvoering van het ruimtelijk beleid.”⁵ Ook het Rijk spreekt de provincie aan op deze rol, onder andere met de vraag aan provincies vanuit het Programma NOVEX om te onderzoeken hoe de nationale ruimtelijke uitdagingen te combineren met provinciale opgaven.⁶

1.1. Scherpere keuzes maken met integraliteit, selectiviteit en eigenheid

De raad vindt dat er in de Omgevingsvisie provincie Utrecht scherpere keuzes nodig zijn om meer richting te geven aan de uitvoering van de ambities. De visie is een zeer volledig beleidsstuk waarin het – tot 2021 – versnipperde omgevingsbeleid bij elkaar is gebracht. Daarin worden op een aantal onderwerpen stevige uitspraken gedaan. Denk aan de uitspraak dat de landbouw moet “inspelen op het doel om in 2030 de bodemdaling met 50% af te remmen”⁷ of de keuze om de ruimtevrage voor wonen en werken te accommoderen via binnenstedelijke en binnendorpse ontwikkeling”.⁸ Tegelijkertijd komt uit de gesprekken die de raad heeft gevoerd naar voren dat de Omgevingsvisie in de praktijk - binnen en buiten de provincie - weinig wordt gebruikt. Voor de uitwerking van beleidsprogramma’s, het toetsen van lokale initiatieven en in gebiedsprocessen blijft de Omgevingsvisie vaak op de plank liggen. Veel gehoorde reden is dat de gemaakte keuzes in de Omgevingsvisie te weinig houvast bieden voor de uitvoering.

De raad ziet kansen dit te verbeteren door in de Omgevingsvisie meer aandacht te hebben voor selectiviteit, integraliteit⁹ en eigenheid. Deze drie punten lijken op het eerste gezicht tegenstrijdig, maar zijn volgens de raad goed met elkaar te verenigen:

- **Selectiviteit:** Breng in de Omgevingsvisie meer focus aan door (per gebied) alleen de meest pregnante vraagstukken te bespreken en daar heldere uitspraken over te doen. Dat kan zijn de woningbouw opgave, het verbeteren van de waterkwaliteit, het behoud van erfgoed of het versterken van het verdienvermogen van boeren. Met een beknopte selectie van dit soort vraagstukken geeft de provincie richting aan de uitvoering omdat het duidelijk wordt waaraan gewerkt moet worden de komende jaren. De provincie en andere partijen kunnen dan hun energie, tijd en geld daarop richten. De raad vindt dat de Omgevingsvisie

² Zie: [Provincie Utrecht \(2025\). Ontwerp Provinciaal Programma Wonen en Werken, p. 18.](#)

³ Zie: [Provincie Utrecht \(2023\). Provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur, Energie en Klimaat voor Utrecht.](#)

⁴ Zie: [Provincie Utrecht \(2023\). Concept Utrechts Programma Landelijk Gebied \(2023\).](#)

⁵ Zie: [Rli \(2021\). Geef richting, maak ruimte!](#)

⁶ Zie: [Ministerie van BZK \(2024\). Voorontwerp Nota Ruimte en Ruimtelijk Voorstel Provincie Utrecht \(2023\).](#)

⁷ Zie: [Omgevingsvisie Provincie Utrecht \(2021\), p.123.](#)

⁸ Zie: [Omgevingsvisie Provincie Utrecht \(2021\), p. 87.](#)

⁹ Met integraliteit bedoelt de raad het kijken vanuit verschillende perspectieven, sectoren of belangen naar een opgave en aandacht te hebben voor de samenhang daartussen.

beperkt slaagt in het geven van deze richting omdat de visie te omvangrijk is. Alle onderwerpen in de fysieke leefomgeving worden in al hun facetten besproken met eigen ambities. Door die volledigheid lijkt alles even belangrijk. Maar zoals ook het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) aangeeft, gaat een visie niet om een “encyclopedisch beeld”, maar om een beeld van de zaken die het meest belangrijk zijn.¹⁰ Het is daarom raadzaam te focussen op de “strategische vraagstukken waar de beleidsmakers de komende jaren mee te maken hebben”.¹¹

- **Integraliteit:** Maak keuzes over onderwerpen waar beleidsvelden met elkaar schuren. Juist in de samenhang tussen verschillende beleidsvelden liggen de moeilijke keuzes waar de uitvoering op vastloopt. Denk bijvoorbeeld aan de keuze in de Omgevingsvisie voor inbreiden in plaats van uitbreiden bij verstedelijking. Dat is een heldere en begrijpelijke keuze vanuit wonen en werken, maar heeft ook consequenties voor andere sectoren. Wat betekent het continu inbreiden bijvoorbeeld voor de binnenstedelijke mobiliteit, het voorzieningenniveau en de hoeveelheid groen in de stad? Hoe hou je ruimte voor het verwezenlijken van de ambities op die onderwerpen? Op dit soort vragen zijn uitspraken nodig omdat de sectorale keuzes op zichzelf anders leiden tot strijdigheden in de praktijk. De raad vindt dat deze integrale keuzes vaak nog ontbreken in de Omgevingsvisie. De meeste duidelijke keuzes zijn sectoraal en geven geen richting hoe om te gaan met de strijdigheden met andere beleidsterreinen.
- **Eigenheid:** Heb in de Omgevingsvisie meer aandacht voor de verschillen binnen de provincie. Dat maakt de keuzes concreter én beter toepasbaar in gebiedsprocessen omdat ze beter aansluiten op de specifieke kenmerken en behoeften van het gebied, zoals de bestaande infrastructuur, natuurlijke omgeving en lokale gemeenschap. In de Omgevingsvisie vindt de raad dat deze eigenheid meer nadruk verdient. Elke opgave lijkt overal in Utrecht te spelen. Zo wordt in de gebiedsgerichte uitwerking voor elk van de drie regio's gezegd dat de energietransitie ruimte gaat vergen zonder gebiedseigen problemen of oplossingsrichtingen te specificeren. Terwijl er wel degelijk verschillen zijn tussen de aanpak van de energietransitie in bijvoorbeeld regio Foodvalley en de Regio Amersfoort. Dat blijkt ook uit de Regionale Energie Strategieën van de desbetreffende regio's.¹² Door in te gaan op die verschillen ontstaat er per regio ruimte voor andere afwegingen en andere oplossingsrichtingen.

1.2. Steviger in zetten op de gebiedsgerichte uitwerking

De raad vindt een gebiedsgerichte uitwerking in de Omgevingsvisie een waardevolle aanpak om te prioriteren en kiezen en adviseert hier in de wijziging steviger op in te zetten. Een gebiedsgerichte aanpak maakt het mogelijk meer selectiviteit, integraliteit en eigenheid in de Omgevingsvisie aanbrengen. Op gebiedsniveau is het namelijk gemakkelijker focus aan te brengen omdat niet alle opgaven overal even relevant zijn. Ook wordt de samenhang tussen opgaven op gebiedsniveau concreet zichtbaar waardoor integrale keuzes mogelijk zijn. Bovendien ontstaat er met een gebiedsgerichte aanpak ruimte om de opgaven en oplossingsrichtingen per gebied te laten verschillen. Een gebiedsgerichte uitwerking wordt overigens ook breed aangemoedigd als geschikte werkwijze om te werken aan ruimtelijke opgaven (zie kader 2).

Kader 2. Gebiedsgerichte aanpak wordt aangemoedigd

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur adviseert een gebiedsgerichte aanpak in haar advies 'Geef richting, maak ruimte!' en IPO, VNG en de UVW zagen het in 2021 als de enige manier om “de grote opgaven (...) in samenhang aanpakken” na de coronacrisis.¹³ Daarnaast krijgt het regionale schaalniveau een centrale plaats in de essaybundel van de Raad voor Openbaar Bestuur over de bekostiging van de grote maatschappelijke opgaven.¹⁴ Bovendien kiezen vier andere provincies (Groningen, Friesland, Noord-Holland en Limburg) ook voor een gebiedsgerichte uitwerking in hun Omgevingsvisie en zien vele gesprekspartners het als een zinvolle strategie om te sturen op de ruimtelijke ontwikkeling.

¹⁰ Zie: [PBL \(2025\), Scenario's voor visievorming in het omgevingsbeleid: een handreiking, p.16](#).

¹¹ Zie: [PBL \(2025\), Scenario's voor visievorming in het omgevingsbeleid: een handreiking, p.16](#).

¹² Zie: [RES Regio Amersfoort \(2021\)](#) en [RES Regio Foodvalley \(2021\)](#)

¹³ Zie: [VNG, UVW en IPO \(2021\). Krachtig groen herstel.](#)

¹⁴ Zie: [ROB \(2022\). Brede welvaart, grote opgaven](#)

De Omgevingsvisie heeft al een gebiedsgerichte uitwerking voor 3 gebieden: de U10, Regio Amersfoort en Foodvalley. De raad waardeert deze uitwerking, maar vindt dat de potentie daarvan beter benut kan worden. De huidige uitwerking blijft vooral een herhaling van het provincie-brede sectorale beleid met weinig nieuwe, gebiedsspecifieke keuzes. Dat terwijl er in de praktijk juist behoefte is aan een strategisch plan dat duidelijk maakt wat de provincie in een specifiek gebied wil realiseren. Dat hoeft geen top-down masterplan te zijn. Er is immers wel ruimte nodig voor lokaal maatwerk en de mogelijkheid om in te spelen op nieuwe opgaven of kansen.

De raad stelt daarom voor de gebiedsgerichte uitwerking in de Omgevingsvisie te verrijken door voor elk gebied de prioritaire opgaven te bepalen, beoogde resultaten te formuleren en een kansenkaart te maken om te tonen waar die resultaten gerealiseerd kunnen worden (zie figuur 2). Hiermee geeft provincie aan *wat* zij wil bereiken en welke randvoorwaarden zij daaraan stelt. Met die ingrediënten kan de provincie samen met andere partijen in de uitvoering keuzes maken over *hoe* dit te realiseren. De raad kan zich voorstellen dat hiervoor 7 gebieden gebruikt worden waarvan de afbakening aansluit op de bestaande, veelgebruikte gebiedsindelingen waar regiopartners zich al op organiseren (zie kader 3). Hieronder licht de raad toe wat bedoeld wordt met prioritaire opgaven, beoogde resultaten en een kansenkaart:

- **Prioritaire opgaven:** Maak per gebied concreet welke opgaven daar vanuit provinciaal belang met prioriteit aangepakt moeten worden. Die prioritering kan voortkomen uit urgente problematiek die in het gebied speelt, bijvoorbeeld het tegengaan van bodemdaling in het Veenweidegebied. Of vanuit een provinciale of nationale opgave die ergens in de provincie moet landen, bijvoorbeeld meer ruimte in een gebied voor defensie terreinen of windmolens. Maar ook als de provincie een duidelijke rol voor zichzelf ziet omdat andere partijen er niet uitkomen, bijvoorbeeld als gemeenten te weinig ruimte maken voor milieucategorie 5 bedrijventerreinen, terwijl daar wel vraag naar is.
- **Beoogde resultaten:** Vertaal de geprioriteerde opgaven naar concrete resultaten die de provincie wil bereiken in een gebied. Dit staat al ten dele in de Omgevingsvisie, bijvoorbeeld met de hectares natuur en woningen die de provincie in elk gebied wil toevoegen. Maar voor andere beleidsvelden ontbreekt dit. Zo wordt voor de transitie in de landbouw in de regio Amersfoort alleen gesteld: 'we ondersteunen de transitie naar een duurzame landbouw, die circulair en natuurinclusief is'.¹⁵ Wat concreet wordt nagestreefd in termen van bijvoorbeeld ruimtegebruik, uitstoot, arbeidsmarkt of verdienvermogen blijft onduidelijk.
- **Kansenkaart:** Maak op kaart inzichtelijk waar in het gebied ruimtelijke ontwikkelingen (on)mogelijk zijn om de resultaten te behalen.¹⁶ Dit kan met behulp van leidende principes die nu ook al in de Omgevingsvisie staan, zoals water en bodem richtinggevend en alleen bouwen bij infrastructurele knooppunten. Hiermee kan een kaart gemaakt worden die aangeeft (1) waar geen of zeer beperkt ruimtelijke ontwikkelingen kunnen plaatsvinden en (2) waar één opgave buitengewone prioriteit heeft. Voorbeelden van locaties waar geen of zeer beperkte ruimtelijke ontwikkelingen kunnen plaatsvinden, zijn delen van Natuurnetwerk Nederland, grondwaterbeschermingsgebieden of UNESCO Werelderfgoed-gebieden. Dit zijn locaties waar de provincie een kwaliteit wil of moet beschermen vanuit provinciaal belang. In de uitvoering kunnen partijen op deze locaties kijken wat er binnen de randvoorwaarden toch mogelijk is om bij te dragen aan de beoogde resultaten. Voorbeelden van locaties waar één opgave buitengewone prioriteit heeft, zijn locaties voor hoogspanning stations uit de PMIEK of woningbouwlocaties rond infrastructurele knooppunten. Dit zijn locaties waar de provincie een kwaliteit wil of moet benutten vanuit provinciaal belang. In de uitvoering kunnen partijen op deze locaties kijken of er meekoppelkansen zijn om ook bij te dragen aan resultaten van andere opgaven.

Het formuleren van de prioritaire opgaven, resultaten en de kansenkaart is geen lineair proces. Het vereist continue toetsing of de gebiedsuitwerking uitvoerbaar is. Geeft de kansenkaart bijvoorbeeld genoeg

¹⁵ Zie: [Omgevingsvisie Provincie Utrecht](#) (2021), p. 145.

¹⁶ De Utrechtse waterschappen, drinkwaterbedrijven en Rijkswaterstaat Midden-Nederland hebben samen een soortgelijke kaart voor de geschiktheid voor nieuwe woon- en werklocaties gemaakt. Hierbij is rekening gehouden met onder andere klimaatverandering en bodemdaling. Zie hiervoor: [Geschiktheidskaart voor nieuwe woon- en werklocaties \(2024\)](#).

mogelijkheden om de beoogde hectares natuur te realiseren en draagt dat bij aan de natuuropgave? Zo niet, dan is een andere prioritering van de opgaven in dat gebied nodig, of een andere vertaling naar resultaten of een aanpassing van de kansenkaart.

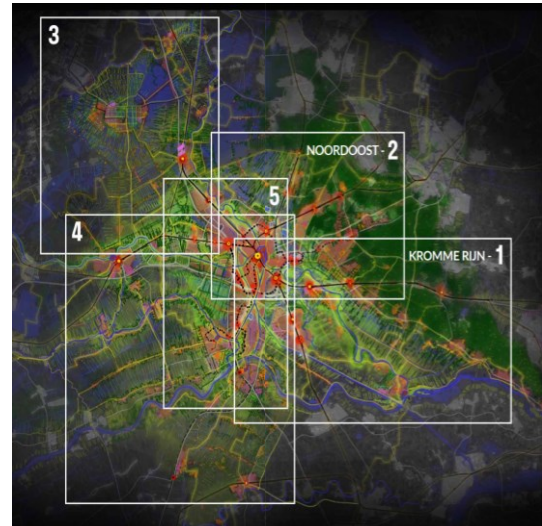


Figuur 2: Schematische weergave de voorgestelde gebiedsgerichte uitwerking in de Omgevingsvisie. Met een voorbeeld van een kaart die de geschiktheid laat zien van nieuwe woon- en werklocaties vanuit het oogpunt van water en bodem. De kaart is gemaakt door Defacto Stedenbouw voor HDSR als onderdeel van de Geschiktheid woon- en werklocaties november 2023.

Kader 3. Afbakening in 7 gebieden voor een gebiedsgerichte uitwerking

Elke afbakening van gebieden in de Omgevingsvisie zal leiden tot discussie. Voor elke opgave is immers een andere indeling het meest logisch. Voor verstedelijking kan gedacht worden in *daily urban systems*, voor waterkwaliteit in stroomgebieden en voor erfgoed in 'karakteristieke Utrechtse landschappen'.¹⁷ Bovendien zijn er al talloze bestaande indelingen, van RES-regio's tot veiligheidsregio's.¹⁸

Voor de afbakening in de Omgevingsvisie stelt de raad voor aan te sluiten op bestaande, veelgebruikte gebiedsindelingen waar regiopartners zich al op organiseren omdat daar de uitvoeringskracht zit. In de ogen van de raad blijven dan de regio's U10, Regio Amersfoort en Foodvalley¹⁹ het meest geschikt. Daarbij lijkt het de raad zinvol om de U10 te verdelen in de 5 gebieden overeenkomstig met de indeling die de regio zelf maakt in het Integraal Ruimtelijk Perspectief (zie figuur 2).²⁰ De U10 is te divers om als één gebied te beschouwen en recht te blijven toen aan de eigenheid. De opgaven in de Lopikerwaard zijn anders dan in de Utrechtse Heuvelrug. Hetzelfde kan gezegd worden over de Regio Amersfoort, maar daar is in Het Ontwikkelbeeld Regio Amersfoort 2030-2040²¹ geen onderscheid in gebieden gemaakt. Vandaar dat de raad niet verwacht dat opdeling hier nodig is.



Figuur 2: Kaart met de gebieden die de U10 onderscheidt. Gemaakt door KuiperCompagnons als onderdeel van het Integraal Ruimtelijk Perspectief.

¹⁷ Zie: *Omgevingsvisie Provincie Utrecht* (2021), p. 106

¹⁸ Zie: De *Regioatlas* van het ministerie van BZK die bijna 30 verschillende regionale indelingen laat zien.

¹⁹ De uitwerking van Foodvalley vraagt ook om afstemming met de Provincie Gelderland omdat de regio voor een groot deel in die provincie ligt.

²⁰ Zie: *U10* (2021). *Integraal Ruimtelijk Perspectief*.

²¹ Zie: *Regio Amersfoort Centraal! Ontwikkelbeeld en strategie 2030-2040* (2021).

1.3. Met lef en durf concrete keuzes maken

Een scherpere omgevingsvisie met een stevigere gebiedsgerichte uitwerking vraagt om concrete keuzes Gedeputeerde en Provinciale Staten. Vindt de provincie in een gebied de recreatie- of natuuropgave belangrijker? Hoeveel van de benodigde hoogspanningsstations wil de provincie in een gebied realiseren? Welk risico wil de provincie aanvaarden met het toelaten van nieuwe activiteiten in grondwaterbeschermingsgebieden? Dit zijn ingewikkelde vraagstukken omdat er geen 'goed' antwoord is. De antwoorden volgen uit afwegingen van opgaven en/of belangen. Daarbij is niet alles tegelijk mogelijk. Vaak gaat een keuze ten behoeve van het ene belang ten koste van een ander.²²

De raad moedigt de provincie aan om bij de wijziging van de Omgevingsvisie lef en durf te tonen om toch concrete keuzes te maken in de ingewikkelde vraagstukken. Een goed voorbeeld hiervan zijn de 'kwantitatieve bandbreedtes' met hoeveelheden woningen en hectares bedrijventerreinen die nu al in de Omgevingsvisie zijn opgenomen. In de uitvoering is dringend behoefte aan meer van dit soort concrete uitspraken omdat ontwikkelingen anders stagneren in de onmogelijke opgave om alle belangen tegelijk te behartigen. Partijen horen liever dat iets niet kan, dan in het ongewisse te blijven door een keuze uit te stellen. Om die duidelijkheid te geven, hoeft niet altijd gewacht te worden op diepgravende analyses die alle onzekerheden wegnemen. Het zal namelijk altijd onzeker blijven of een keuze de juiste is. En mocht de keuze niet de juiste blijken, dan is er altijd de mogelijkheid die keuze op basis van nieuwe kennis te heroverwegen in de gewijzigde Omgevingsvisie over vier jaar. Daarvoor is dan wel een goed systeem van monitoring en bijsturing nodig. Hier gaat de raad in paragraaf 3 verder op in.

Verder vraagt de raad aandacht voor het goed betrekken van provinciale staten en de regio's en het belang van goede beslisinformatie bij het maken van de ingewikkelde keuzes:

- **Het goed betrekken van de Provinciale Staten en regio's:** De raad vindt het belangrijk dat de Provinciale Staten vanuit hun kaderstellende rol ruim invloed hebben op de keuzes in de Omgevingsvisie omdat de Omgevingsvisie het belangrijkste kader is voor het provinciale omgevingsbeleid van de komende jaren. Bovendien is dit hét moment voor Provinciale Staten om kaders mee te geven omdat de uitwerking van het beleid in programma's bevoegdheid is van Gedeputeerde Staten.²³ Daarnaast is het zinvol om de regio's goed te betrekken in de voorbereiding van de keuzes omdat zij belangrijke partners zijn in de uitvoering. Het aanpakken van de grote opgaven is een gezamenlijke verantwoordelijkheid en dat veronderstelt een grote mate van draagvlak.
- **Het belang voor goede beslisinformatie:** Voor het maken van de ingewikkelde keuzes hebben Gedeputeerde en Provinciale Staten ten minste informatie nodig over de actuele stand van zaken rondom provinciale belangen, de beleidsopties en de positieve en negatieve effecten daarvan.²⁴ Voor de actuele stand van zaken kan een goede Monitor Omgevingsbeleid worden gebruikt. Hier gaat de raad in paragraaf 3 verder op in. Voor de keuzemogelijkheden en de effecten daarvan is de al uitgevoerde "Scenariostudie provincie Utrecht 2100"²⁵ een mooi instrument. De scenariostudie geeft inzicht in mogelijke handelingsperspectieven en no-regret maatregelen.

²² De Rli noemt dit 'afruil' in hun advies Waardevol regeren; sturen op brede welvaart (2024), p.26.

²³ Er zijn afspraken gemaakt voor het borgen van de kaderstellende rol van Provinciale Staten en voor de wijze waarop Provinciale Staten invloed kan hebben gedurende het proces om een programma op te stellen. Zie: Werkwijze programma's en projectbesluiten (2021).

²⁴ Zie: Rli (2024). Waardevol regeren; sturen op brede welvaart, p.30.

²⁵ Zie: Flux (2025). Scenariostudie Provincie Utrecht 2100.

Aanbeveling 2.

Pak een sterkere rol als gebiedsregisseur in de uitvoering van de Omgevingsvisie

Een goede Omgevingsvisie alleen zorgt er niet voor dat de grote ruimtelijke opgaven in de provincie worden gerealiseerd. Het sturend vermogen van een visie is namelijk gering, ook met scherpe keuzes en per gebied prioritaire opgaven, ambitieuze resultaten en een uitgebreide kansenkaart (zie kader 4). Het is belangrijker wat de provincie *doet* met Omgevingsvisie in de uitvoering, bijvoorbeeld in en bij gebiedsprocessen, projecten en beoordeling van initiatieven.

In die uitvoering vindt de raad dat de provincie een stevigere rol kan pakken als gebiedsregisseur om in nauwe samenwerking met stakeholders de realisatie van de grote ruimtelijke opgaven te versnellen. Hierin ligt de uitdaging in het bestuur, de organisatie en in de cultuur van de Provincie. De raad adviseert daarom te groeien naar een organisatie die:

- Integraal werkt om op samenhangende wijze te sturen in de uitvoering (zie paragraaf 2.1).
- Flexibel werkt om samen met andere overheden, inwoners en bedrijven te kijken wat er nodig is om lokale ontwikkelingen te realiseren (zie paragraaf 2.2).

“Het is een zoektocht naar flexibele fixatie. Je hebt een aantal duidelijke doelen nodig die je ‘vastklikt’ of fixeert omdat ze van cruciaal belang zijn voor de toekomst van de provincie. Maar je moet daar met een zekere flexibiliteit aan werken om slim mee te kunnen bewegen met de ruimtelijke dynamiek.”

– Joks Janssen, Het PON & Telos en Tilburg University

Kader 4. Het sturend vermogen van de Omgevingsvisie gerelativeerd

De Omgevingsvisie is een belangrijke pijler van het provinciale omgevingsbeleid, maar het sturend vermogen ervan in de uitvoering is relatief gering. Natuurlijk geeft een Omgevingsvisie met helder politieke ambities richting aan het handelen van bestuur, de ambtelijke organisatie en omgevingspartijen. Maar het blijft een zelfbindend document dat vooral binnen de Provincie wordt gebruikt. Partijen buiten het provinciehuis kennen de inhoud meestal alleen op hoofdlijnen en gebruiken het beperkt voor het bepalen van hun activiteiten. Zo houden grote institutionele beleggers in hun risico-afwegingen steeds meer rekening met de risico's van klimaatverandering bij de selectie van bouwlocaties. Dat komt niet door de ambities die de provincie heeft gesteld vanuit het bodem- en watersysteem, maar door de bredere risico afwegingen die zij maken.

2.1. Integraal werken om samenhangend te sturen in de uitvoering

Voor een goede uitvoering van de Omgevingsvisie en de prioritaire opgaven per gebied is het essentieel om integraal te werken. Anders verzanden de hard bevochten integrale keuzes uit de Omgevingsvisie in de sectorale kokers van de uitvoering. Bovendien geldt ook voor de uitvoering dat de meeste keuzes niet liggen binnen de beleidsvelden, maar ertussen. In een gebiedsontwikkeling kan het vanuit het klimaatadaptatiebeleid volstrekt helder zijn dat er meer ruimte voor waterberging nodig is, maar in het verenigen van die ambitie met de landbouwambities zijn wellicht andere keuzes nodig. Omgaan met deze vraagstukken vraagt om een integrale blik.

In dat licht constateert de raad dat er kansen liggen om als provincie Utrecht meer integraal te werken. Die constatering baseert de raad op diverse voorbeelden waaruit een beeld ontstaat dat de provincie vooral werkt langs de klassieke beleidsvelden van woningbouw, mobiliteit, water, economie, landbouw, natuur enzovoorts (zie kader 5). Dit vraagt van ambtenaren en bestuurders in de uitvoering enorme lenigheid om over de grenzen van deze domeinen heen te kijken. Hoewel de raad ook hoort dat de provincie hier de afgelopen jaren progressie op heeft geboekt, adviseert de raad een integrale aanpak beter te waarborgen binnen de provinciale organisatie. Daarvoor ziet de raad mogelijkheden door de provinciale organisatie meer gebiedsgericht in te richten en door aandacht te besteden aan integrale voorstellen voor besluiten van de Gedeputeerde Staten:

Kader 5. Voorbeelden van sectoraal werken in de uitvoering

De raad is diverse voorbeelden tegengekomen van sectoraal werken door de Provincie Utrecht.²⁶ Denk aan situaties waarin gebiedspartners in een project de provincie moest wijzen op tegenstrijdige maatregelen vanuit verschillende afdelingen. Of situaties waar strijdigheden in het provinciale beleid intern werden aangekaart, maar integrale keuzes uitbleven waardoor ontwikkelingen vastliepen. Of regiobijeenkomsten waar regiopartners elkaar al kenden, maar aanwezigen vanuit de provincie uit diverse beleidsvelden zich onderling nog aan elkaar moesten voorstellen. Hoewel elk voorbeeld op zichzelf mogelijk verklaarbaar is, ontstaat het beeld dat een verbetering mogelijk is.

- **Een gebiedsgerichte organisatie:** Analoog aan de gebiedsgerichte uitwerking in de Omgevingsvisie waarin de sectorale opgaven samenkomen in één gebied, kan de integrale sturing op opgaven binnen de provinciale organisatie ook per gebied plaatsvinden. Dat kan door te werken met gebiedsregisseurs die verantwoordelijk zijn voor het vertalen het sectorale provinciale beleid naar de gebieden. Zij kunnen strijdigheden tussen beleidsterreinen identificeren, daarover binnen de provincie keuzes (laten) maken en dit uitdragen naar omgevingspartners in een gebied, bijvoorbeeld in gebiedsprocessen. Dit is een zware rol. Het vergt personen die met daadkracht en mandaat door de provinciale organisatie bewegen en het verbindend vermogen hebben om mensen vanuit de provincie en gemeenten, waterschappen en andere partners bij elkaar te brengen. Daarnaast kunnen zij alleen succesvol zijn als ze de positie en het mandaat krijgen om hun rol te vervullen. Er zijn diverse voorbeelden hoe dit organisatorisch in te richten. Van de Regioteams in de provincie Gelderland²⁷ tot de Netwerkregisseurs van de provincie Zeeland.²⁸ Het helpt als er dan ook op bestuurlijk niveau wordt gewerkt langs de gebiedsindeling. Dat kan bijvoorbeeld door als Gedeputeerde Staten gezamenlijk overleggen te hebben per gebied waarin vanuit alle portefeuilles besluiten worden genomen en/of door één gedeputeerde verantwoordelijk te maken per gebied.
- **Integrale voorstellen voor besluiten van de Gedeputeerde Staten:** Met integrale voorstellen bedoelt de raad dat bestuurders vanuit de ambtelijke organisatie één advies voor een besluit krijgen waarin de positieve en negatieve kanten zijn uiteengezet voor alle relevante beleidsvelden.²⁹ Het organiseren van deze integrale besluitvorming stimuleert bestuur en ambtelijke organisatie over beleidsdomeinen heen te kijken. Het vraagt bijvoorbeeld van een beleidsambtenaar of portefeuillehouder mobiliteit om ook de effecten op erfgoed of recreatie mee te wegen en te benoemen. Om dit te borgen is er een belangrijke rol weggelegd voor de directie. Zij zijn de spil tussen de ambtelijke organisatie en het bestuur en tussen de beleidsdomeinen. Vanuit hun positie kunnen zij de integraliteit van bestuurlijke voorstellen waarborgen en bij strijdigheden keuzes voorstellen. Daarnaast ligt er een rol voor Gedeputeerde Staten om kritisch te zijn op de integraliteit van de voorgestelde besluiten.

2.2. Flexibel werken om resultaten te behalen in de uitvoering

De raad adviseert in de uitvoering flexibel te zijn om in de samenwerkingen met andere partijen resultaten te behalen die bijdragen provinciale ambities en de prioritaire opgaven per gebied. De provincie heeft de ruimtelijke ontwikkeling namelijk niet zelf in de hand. Gemeenten, ontwikkelaars, waterschappen, inwoners, kennisinstellingen en andere partijen werken dagelijks aan de fysieke leefomgeving, elk vanuit hun eigen belangen en ambities. De provincie is afhankelijk van hun inzet van om provinciale ambities te realiseren. Zij beschermen de natuur, bouwen woningen en bedrijventerrein, beheren waterkeringen en leggen infrastructuur aan. Daarom is goede samenwerking met hen cruciaal, waarbij de provincie per situatie zorgvuldig afweegt wat er nodig is om te helpen haar ambities te realiseren.

De raad is echter diverse voorbeelden tegengekomen waarbij de provincie zich in de samenwerkingen met deze partijen star en handelingsverlegen opstelt. Dit zijn projecten of ontwikkelingen die bijdragen aan provinciale ambities, maar stagneren in de uitvoering omdat de provincie blijft vasthouden aan strijdige sectorale eisen, te

²⁶ De raad heeft de voorbeelden geanonimiseerd opgenomen omdat ze in vertrouwen zijn gedeeld.

²⁷ Zie: [Organogram provincie Gelderland](#)

²⁸ Zie: [Zeeuwse integrale gebiedenaanpak](#)

²⁹ Zie: [Rli \(2024\). Waardevol regeren; sturen op brede welvaart](#), p.25.

weinig bereid is om af te wijken van regelgeving en onvoldoende snel inspeelt op een veranderende context (zie kader 6).

Kader 6. Voorbeelden van star en handelingsverlegen werken in de uitvoering

De raad is ook verschillende voorbeelden tegengekomen van een weinig flexibele en/of handelingsverlegen houding van de Provincie Utrecht.³⁰ Denk bijvoorbeeld aan situaties waarin een gekozen ontwikkellocatie uiteindelijk niet haalbaar bleek, maar terugvallen op eerder onderzochte locaties vastliep binnen de ambtelijke en bestuurlijke processen van de provincie. Of gevallen waarin het in de praktijk niet mogelijk was om alle gestelde beleidsdoelen te realiseren, terwijl voorstellen van omgevingspartners voor aanpassing van de doelen geen gehoor vonden. Of een situatie waarin de provincie zelf de trekker was van een project, maar zij geen ruimte kon maken in haar eigen regelgeving om het mogelijk te maken. Ook hiervoor geldt dat elk voorbeeld op zichzelf wellicht verklaarbaar is, maar dat het geheel laat zien dat er verbeteringen mogelijk zijn.

De raad vindt dit een risicovolle werkwijze omdat hierdoor wellicht kansen worden gemist die juist kunnen bij dragen aan provinciale ambities. Denk aan een gemeente die een woonwijk wil ontwikkelen, maar daar ook een uitbreiding van een bedrijventerrein aan koppelt om meer banen te creëren voor nieuwe inwoners. Als één van de twee ontwikkelingen net niet past in provinciaal beleid op die locatie, dan gaat de gehele ontwikkeling mogelijk niet door. Dat is in de ogen van de raad een gemiste kans omdat beide ontwikkelingen kunnen bijdragen aan provinciale ambities voor woningbouw en/of bedrijventerreinen. Deze manier van werken is overigens geen gevolg van de Omgevingsvisie, maar de wijze waarop daarmee in de uitvoering wordt omgegaan. In de Omgevingsvisie zit immers altijd wel een reden om iets *niet* te doen, maar evengoed redenen om iets *wel* te doen. Die kansen kunnen gepakt worden door vaker te zoeken naar de ruimte die er *wél* is voor een ontwikkeling en flexibeler te zijn in de eigen rol:

- **Vaker zoeken naar wat wél kan:** Dit begint bij het onderkennen dat win-win-win-situaties niet overal mogelijk zijn. Het is niet altijd mogelijk om op een locatie een recreatieterrein te ontwikkelen én de biodiversiteit te verbeteren én het bereikbaarheidsprobleem op te lossen én het cultuurhistorisch erfgoed beter zichtbaar te maken. Als dat wel lukt is het fantastisch, maar als het niet kan, dan moeten er keuzes gemaakt worden want anders loopt de ontwikkeling vast. Het helpt om dan een plan B te hebben waarin duidelijk wordt wat de provincie *tenminste* wil realiseren. Dat kan door in scenario's te denken. Hoe ziet de realisatie eruit als het meezit? En hoe als het tegenzit? In het meevallende scenario zijn alle ambities gerealiseerd. In het tegenvallende scenario wordt bijvoorbeeld slechts één doel behaald en verder alleen aan wettelijke eisen voldaan. De scenario's samen geven de bandbreedte van wat er mogelijk is en waarbinnen de provincie samen met de partners aan de ontwikkeling werkt. Voor het bepalen van het tegenvallende scenario vindt de raad dat de provincie meer ruimte kan pakken om in specifieke gevallen af te wijken van gestelde ambities of regels. Die ruimte is namelijk beschikbaar. Zo geeft de Omgevingsverordening provincie Utrecht in Artikelen 1.6 en 1.8 ruimte om af te wijken van regelgeving. Daarin staat dat Gedeputeerde Staten ontheffingen mogen verlenen voor instructieregels of andere regelgeving op basis van een "integrale afweging van provinciale belangen". Deze artikelen zijn bijvoorbeeld gebruikt om de gemeente De Ronde Venen een ontheffing te verlenen van artikel 9.2 verstedelijkingsverbod landelijk gebied voor het bestemmingsplan voor de Vinkeveense Plassen.³¹
- **Flexibel zijn in de eigen rol bij een ontwikkeling:** Dit betekent dat de provincie kritisch kijkt naar wat zij kan bijdragen in de uitvoering en dan strategisch een rol kiest. Nu kiest de provincie meestal voor de rol van toetsende partij die vanaf 'een afstand' de ruimtelijke kwaliteit beschermt. Soms is het echter verstandig dat de provincie als gebiedsregisseur haar verantwoordelijkheid pakt om doorbraken te realiseren in een opgave als de aanpak niet van de grond komt. Goed voorbeeld hiervan is het inpassingsplan waarmee de Provincie in 2018/2019 zo'n 90 procent van de plancapaciteit voor kantoren reduceerde omdat er enorme leegstand dreigde.³² In andere gevallen is het zinvoller als de provincie zich juist afzijdig houdt omdat lokale partijen prima zelf maatregelen kunnen nemen. Bewust kiezen welke rol je als provincie pakt en daarin

³⁰ De raad heeft de voorbeelden geanonimiseerd opgenomen omdat ze in vertrouwen zijn gedeeld.

³¹ Zie: [Provincie Utrecht \(2024\). Statenbrief 'Ontheffing Vinkeveense Plassen.](#)

³² Zie: [Provincie Utrecht \(2024\). Resultaten evaluatie kantorenbeleid.](#)

verschil durven te maken tussen opgaven en gebieden loont. In de regio Amersfoort is wellicht een andere rol nodig dan in de Kromme Rijn vallei.

Aanbeveling 3.

Heb aandacht voor het sluiten van de beleidscyclus met monitoring en eventuele bijsturing van de Omgevingsvisie

Als de provincie in de Omgevingsvisie ambities en resultaten heeft benoemd (paragraaf 1) en daar in de uitvoering integraal en flexibel aan heeft gewerkt (paragraaf 2), dan is het vervolgens zaak om na te gaan of de ambities en resultaten daadwerkelijk behaald zijn en zo niet, daarop bij te sturen. Het belang hiervan wordt benoemd in de Omgevingsvisie provincie Utrecht: "Evaluatie en monitoring van het beleid is essentieel om te bepalen of de verschillende doelstellingen gedurende de looptijd van de visie nog kunnen worden bereikt, en wat de effecten van het beleid zijn. Dit biedt een basis om in de loop van de tijd, indien nodig, extra maatregelen te nemen."³³

De raad vindt deze monitoring en bijsturing van de Omgevingsvisie meer aandacht verdient binnen de Provincie Utrecht zodat de beleidscyclus van het omgevingsbeleid adequaat wordt gesloten. De raad adviseert daarvoor in te zetten op:

- Het verbeteren van de Monitor Omgevingsbeleid zodat deze inzichtelijk maakt of het lukt om de provinciale ambities uit de Omgevingsvisie te realiseren (zie paragraaf 3.1).
- Het beter borgen van beter gebruik van de informatie uit de monitor in de besluitvormingsprocessen van de provincie om zo bij te kunnen sturen waar nodig (zie paragraaf 3.2).

"Er is behoefte aan regie in de uitvoering. Het overzien van de ruimtelijke opgaven, identificeren van knelpunten, prioriteren en knopen doorhakken. Dit goed doen, begint bij integrale monitoring."

– Willem van der Stelt, Bureau Regio Amersfoort.

3.1. Verbeteren van de Monitor Omgevingsbeleid

De raad vindt een gedegen monitoringsysteem nodig zodat de provincie kan toetsen of het geheel aan keuzes en maatregelen in de uitvoering leidt tot het behalen van de ambities uit de Omgevingsvisie. En zo niet, waar en waarom het niet lukt. De bestaande Monitor Omgevingsbeleid vindt de raad daarvoor te summier. Hierin zijn wel de ambities uit de Omgevingsvisie helder beschreven, maar kan in de vertaling naar meetbare indicatoren nog winst worden behaald. Zo ontbreken bijvoorbeeld nog indicatoren voor de ambities op het gebied van landbouw. Voor andere ambities zijn wel indicatoren opgesteld, maar sluiten deze niet altijd goed aan bij wat met de ambitie wordt beoogd. Een voorbeeld daarvan is de ambitie "De bodemdaling in het landelijk veenweidegebied is met gemiddeld 50 procent geremd." Daarvoor wordt niet de 50% bodemdaling gemonitord, maar de emissiereductie van broeikasgassen. Bovendien laat een snelle blik op de Monitor Omgevingsbeleid zien dat diverse indicatoren niet actueel zijn. De gegevens over bereikbaarheidsarmoede komen bijvoorbeeld uit 2018. Er zijn ook goede voorbeelden. Het "streven naar het voldoen aan de advieswaarden van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) voor luchtkwaliteit in de hele provincie" is vertaald naar indicatoren voor stikstof, fijnstof PM₁₀ en fijnstof 2.5 met bijbehorende normen.

De raad adviseert daarom de Monitor Omgevingsbeleid te verbeteren door alle ambities en beoogde resultaten uit de Omgevingsvisie te vertalen naar indicatoren en deze periodiek te meten. Denk aan woningbouwaantallen, hectares landbouw, natuurgebied en bedrijventerrein, arbeidsplaatsen en afstand tot voorzieningen. Ook sociaaleconomische indicatoren zijn relevant, zoals tevredenheid van inwoners met hun sociaal leven en ervaren gezondheid. Het meten van deze indicatoren kan de provincie grotendeels al doen met informatie uit bestaande bronnen. Er kan bijvoorbeeld geput worden uit nationale bronnen, zoals de Regionale

³³ Zie: Omgevingsvisie Provincie Utrecht (2021), p. 167.

Monitor Brede welvaart van het CBS, de Buurtatlas van het RIVM en de Atlas leefomgeving. Ook zijn er diverse regionale bronnen, zoals de GezondheidsAtlas van de GGD-regio Utrecht en Infovijver van Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden. Veel van deze informatie wordt al gebundeld in de Staat van Utrecht, een project waar de provincie opdrachtgever van is.

De volgende stap kan zijn verder te kijken dan de omgevingsvisie en informatie te verzamelen over de ontwikkeling in de Provincie Utrecht in brede zin. De meest gebruikte term en methodiek hiervoor is Brede Welvaart. De definitie hiervan met bijbehorende indicatoren wordt ontwikkeld en gebruikt door het PBL, CBS en CPB.³⁴ Een dergelijke brede monitor heeft als voordeel dat het blinde vlekken in beeld brengt. Als de indicatoren vanuit de Omgevingsvisie voor het verbeteren van de gezondheid zijn gericht op milieudoelstellingen, dan blijft de gezondheidswinst door het stimuleren van bewegen uit het zicht. Met een brede monitor komt dit wel naar voren. Met dat inzicht kan de provincie hun beleid en uitvoering aanpassen om een beweegvriendelijkere omgeving te realiseren.

Aanvullend stelt de raad voor de indicatoren – net als de opgaven en resultaten in de Omgevingsvisie - gebiedsgericht te maken om inzicht te krijgen waar het goed of niet goed gaat. Dat is tenminste zinvol voor de prioritaire opgaven per gebied. Voor deze gebiedsgerichte monitoring is het raadzaam aan te sluiten bij de bestaande monitoring van de regio's of samen de monitor door te ontwikkelen. Zo heeft de U10 al een monitoringsinstrument. Een gezamenlijke monitor is efficiënt omdat regio en provincie elkaars gegevens kunnen benutten. Maar belangrijker nog, het zorgt voor een gemeenschappelijke feitenbasis om over in gesprek te gaan. Als de luchtkwaliteit in een gebied wordt besproken, kan de tijd en energie worden gestoken in bespreken van maatregelen in plaats van het betwisten van cijfers (zie kader 7).

Kader 7. Voorbeeld monitoring bij Energieakkoord

Onderdeel van het nationale Energieakkoord³⁵ uit 2013 was een afspraak over de wijze van monitoren. De partijen besloten samen vooraf hoe er onafhankelijk gemonitord werd in de *Nationale Energie Verkenning* en, wat er ook uit kwam, aan de hand daarvan bij te sturen en aanvullende afspraken te maken. Zo ontstond er voor alle partijen een soort 'scheidsrechter' voor de uitvoering van het akkoord. Eenzelfde aanpak kan helpen voor de gezamenlijke uitvoering van de Omgevingsvisie met regio's, gemeenten en waterschappen.

3.2. Gebruik van de monitor borgen in besluitvorming

De informatie uit de monitor heeft pas meerwaarde als het gebruikt wordt in besluitvormingsprocessen van de provincie om waar nodig bij te sturen. Denk aan het gebruiken van monitoringsinformatie om besluiten te nemen rondom lokale initiatieven, om afspraken te maken in interbestuurlijke samenwerkingen en nieuwe beleidsmaatregelen te ontwerpen. De raad vindt dat bestuur en organisatie hier nog stappen in kunnen zetten. Er lijkt binnen de provincie nog weinig te worden gereflecteerd op welke ambities uit de Omgevingsvisie wel of niet worden gehaald, op welke locaties cruciale ontwikkelingen vastlopen en welke resultaten beleidsmaatregelen opleveren. De raad onderschrijft hiermee de constatering van de Commissie Janssen dat "de beleidscyclus bij de provincie Utrecht onvoldoende gehanteerd wordt en daardoor ook onvoldoende tot zijn recht komt."³⁶ Om hier verandering in aan te brengen, adviseert de raad het gebruik van de monitoringsinformatie beter te borgen in de organisatie. Dat kan bijvoorbeeld door structureel gebruik te maken van monitoringsgegevens in besluitvormingsprocessen en periodieke reflectie op de ruimtelijke ontwikkeling van elk gebied:

- **Structureel gebruik van monitoringsgegevens in besluitvormingsprocessen:** Denk aan het opnemen van gegevens uit de Monitor Omgevingsbeleid bij voorstellen aan Gedeputeerde en Provinciale Staten over nieuwe maatregelen, aanpassing van beleidsprogramma's of lokale initiatieven. Deze informatie helpt om onderbouwde keuzes te maken over de afwegingen tussen ambities, belangen en resultaten en maakt de afweging transparanter. Als uit de monitoringsgegevens bijvoorbeeld blijkt dat de milieudoelstellingen in een gebied niet gehaald worden omdat de economische belangen in een eerdere besluiten zwaarder zijn

³⁴ Zie: CBS (2025). Dossier Brede Welvaart en Sustainable Development Goals.

³⁵ Zie: SER (2013). Energieakkoord voor duurzame groei.

³⁶ Zie: Provincie Utrecht (2024). Initiatiefvoorstel werkgroep "Commissie Janssen" (2024), p. 5.

gewogen, dan kan dat aanleiding zijn een volgend besluit juist de milieubelangen voorop te stellen. Of andersom natuurlijk.

- **Periodieke reflectie op de ruimtelijke ontwikkelingen van elk gebied:** Denk aan een jaarlijkse bijeenkomst waarin de Gedeputeerde Staten, aan de hand van de monitor per gebied beoordelen of de ambities en beoogde resultaten uit de Omgevingsvisie worden gehaald. Worden er stappen gezet op de prioritaire opgaven? Ligt de provincie op koers om de resultaten te behalen? Wordt de kansenkaart daadwerkelijk benut? Kijk daarbij naar de maatregelen die de provincie neemt, maar ook naar autonome ontwikkelingen en activiteiten van andere partijen, zoals gemeenten, Rijkswaterstaat, woningbouwcoöperaties en netbeheerders. Als de voortgang achterblijft, is het belangrijk om te bekijken hoe kan worden bijgestuurd met bijvoorbeeld aanpassingen van programmering, investeringen of regelgeving.

Bijlage 2: Totstandkoming advies

In deze bijlage beschrijft de raad waarom dit adviestraject is gestart en hoe het adviestraject is verlopen. De aanleiding was de vraag van de Gedeputeerde Staten hoe te prioriteren en kiezen in de wijziging van de Omgevingsvisie provincie Utrecht. De raad is hiermee aan de slag gegaan door in vier bijeenkomsten, deskstudies en interviews met betrokkenen en experts.

Aanleiding

De provincie Utrecht wil in 2025 haar Omgevingsvisie en Omgevingsverordening wijzigen. Met de wijziging wil de provincie richting geven aan de (nieuwe) ontwikkelingen van haar grondgebied en passende instrumenten inrichten voor de uitvoering. Hierin wil de provincie via een gebiedsgerichte uitwerking een prioritering tussen opgaven aan te brengen en op basis hiervan, indien mogelijk, ook keuzes te maken. De Gedeputeerde Staten hebben Utrecht Advies in januari 2025 gevraagd te adviseren hoe deze prioritering en keuzes te maken. Er is uitdrukkelijk gevraagd om geen inhoudelijk advies te geven over de te maken ruimtelijke keuzes, maar GS en PS methodieken aan te reiken waarmee Gedeputeerde en Provinciale Staten de prioriteiten kunnen stellen en keuzes kunnen maken.

De Gedeputeerde Staten ziet dat prioriteiten en keuzes nodig zijn omdat er een intensiever gevecht om de ruimte is ontstaan. In de provincie Utrecht is de druk op de ruimte in de provincie Utrecht de afgelopen jaren aanzienlijk is toegenomen. Bij het verdelen van de ruimte zijn er geen makkelijke oplossingen meer. Hoewel de ambities van de provincie helder zijn, past de omvang van alle kwaliteiten, opgaven en ambities vaak niet op één plek. Er moeten keuzes gemaakt worden over wat we waar willen en wat juist niet. In de Omgevingsvisie uit maart 2021 heeft de provincie een prioritering en keuzes gemaakt met een beleidsuitwerking langs 7 thema's en gebiedsgerichte uitwerking voor 3 gebieden: regio U10, regio Amersfoort en regio Foodvalley. De provincie had daar destijds hoge ambities voor, maar het succes ervan wordt in de praktijk betwist.

Centrale vraag

Om antwoord te geven op de adviesvraag heeft de raad drie vragen centraal gesteld:

1. Welke aanpak (gebiedsgericht, themagericht of iets anders) is zinvol voor het maken van ruimtelijke keuzes in de Omgevingsvisie provincie Utrecht?
2. Hoe kan de provincie in deze aanpak ruimtelijke afwegingen maken om te prioriteren en keuzes te maken?
3. Wat zijn randvoorwaarden voor succes voor het kiezen en prioriteren in de Omgevingsvisie?

Utrecht Advies

De Adviesraad voor de fysieke leefomgeving provincie Utrecht, in het kort Utrecht Advies, is een onafhankelijke adviesraad voor de provincie Utrecht. De adviesraad adviseert zowel Gedeputeerde Staten als Provinciale Staten. Hierbij gaat het om adviezen die wetenschappelijke, maatschappelijke en/of politiek-bestuurlijke ontwikkelingen samenbrengen, inspireren en nieuwe ontwikkelingen en/of 'blinde vlekken' signaleren. Soms vanuit de politiek-bestuurlijke actualiteit en soms juist los van de alledaagse hectiek, kan de adviesraad aandacht vragen voor ontwikkelingen in Utrecht die om keuzes vragen. Dit doet de adviesraad zowel gevraagd als ongevraagd.

De adviesraad bestaat uit:

- Klaas Verschuure (voorzitter)
- Thessa Fonds
- Els van Grol
- Hugo Hegeman
- Jan van Kuijk
- Alexander van der Vooren
- Milan Rikhof (secretaris)

Totstandkoming

Het advies is tot stand gekomen in vier bijeenkomsten van de raad in de periode van februari 2025 tot en met april 2025. Ondersteunend aan de discussies in de raad zijn de volgende activiteiten ondernomen:

1. De raad heeft een **startgesprek** gevoerd met de ambtelijk vragenstellers van de adviesvraag. In deze bijeenkomst is de adviesvraag mondeling toegelicht door de betrokken ambtenaren. Vervolgens is een gesprek de vraagstelling en de problematiek daarachter verder verkend.

2. De raad heeft met **deskstudie** inzichten uit de wetenschap en beleidspraktijk opgehaald over methodieken en werkwijzen om keuzes te maken in ruimtelijke ontwikkeling. Hiervoor met name gericht op de adviezen en onderzoek van landelijke instituten zoals het Planbureau voor de leefomgeving, de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur en het College van Rijksadviseurs. Daarnaast heeft de raad een quick-scan van de omgevingsvisies van andere provincies gemaakt om na te gaan welke methodieken er zijn gebruikt om prioriteiten te stellen en keuzes te maken.
3. De raad heeft **interviews** gehouden met 12 betrokkenen bij de totstandkoming en uitvoering van de Omgevingsvisie en 4 landelijke experts in omgevingsbeleid en ruimtelijke ordening (zie tabel 1). Deze gesprekken zijn gevoerd door het secretariaat en in de meeste gevallen sloot ook een lid van de raad aan. In de keuze van de betrokkenen bij de Omgevingsvisie is gepoogd zo veel mogelijk verschillende perspectieven te horen. Zo heeft de raad gezocht naar een spreiding over de regio's en inzichten vanuit politiek, bestuur en ambtelijke organisatie.
4. De raad heeft de **hoofddijnen van conceptadvies besproken met de gedeputeerde** en de ambtelijke ondersteuning ter voorbereiding op de verzending naar de Gedeputeerde en Provinciale Staten. Daarin heeft ook een check plaatsgevonden op feitelijke onjuistheden.

Tabel 1: overzicht van de personen die de raad heeft gesproken in dit adviestraject.

Gesprekspartners	
Dionne Baare	Gemeente Nieuwegein, programmamanager
Willem Buunk	Berenschot, managing consultant fysieke leefomgeving
Ed Dammers	Planbureau voor de Leefomgeving, wetenschappelijk onderzoeker
René van Elswijk	Provincie Utrecht
Huib van Essen	Provincie Utrecht, gedeputeerde (GL)
Maurits Hoeve	U10, directeur
Joks Janssen	Het PON & Telos en Tilburg University
Sanneke Lisman	U10, manager strategie
Odile de Man	Provincie Utrecht, statenlid (VVD)
Arne Schaddelee	Provincie Utrecht, statenlid (CU)
Dries Schuwer	HDSR, strategisch adviseur
Engbert Strooboscher	Gemeente Veenendaal, wethouder
Willem van der Stelt	Regio Amersfoort, adj. directeur
Co Verdaas	Deltacommissaris en Hoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft
Toon Verschuren	Provincie Utrecht
Erik Versloot	Provincie Utrecht

Bijlage 3: Adviesvraag

Van:	Gedeputeerde Staten van de provincie Utrecht
Betreft:	Wijziging Omgevingsvisie en Omgevingsverordening provincie Utrecht
Onderwerp:	Systematiek voor prioriteren ter ondersteuning van politiek-bestuurlijke keuzes

Vraag

Bij de wijziging van onze Omgevingsvisie hebben wij het voornemen om via een gebiedsgerichte uitwerking prioritering tussen opgaven aan te brengen en op basis hiervan, indien mogelijk, ook keuzes te maken. Vragen die we hierover aan Utrecht Advies hebben, zijn:

1. Is gebiedsgericht een wenselijke uitwerkingsrichting of ziet de adviesraad andere mogelijkheden om tot prioritering tussen opgaven te komen en keuzes te maken?
2. Ziet Utrecht Advies voorbeelden van elders waar gebiedsgerichte uitwerking goed werkt en die door ons kunnen worden benut?
3. Hoe kan het best richting worden gegeven: thematisch, kwalitatief of kwantitatief? En hoe kan dat eruitzien? En hoe kan het beleidsuitgangspunt 'combineren en concentreren' hierbij een rol spelen?
4. Hoe kan prioritering bijdragen aan doelbereik van opgaven? En welke risico's of nadelen brengt het met zich mee?
5. Tot welk detailniveau is gebiedsgerichte uitwerking passend voor de wijziging van onze Omgevingsvisie?
6. Hoe kan de benodigde sturing voor prioritering eruitzien en wat betekent dit voor de sturingsfilosofie uit onze Omgevingsvisie?

Het gaat hierbij om de systematiek/methodiek van prioriteren. De daadwerkelijke keuzes worden door de politiek gemaakt. In verband met de planning voor de opstelling van de ontwerpwijziging van onze Omgevingsvisie ontvangen we uw advisering over deze vragen bij voorkeur begin april 2025.

Achtergrond

De Omgevingswet verplicht provincies een Omgevingsvisie en een Omgevingsverordening vast te stellen. Dit betreft één integrale visie en één verordening voor de gehele fysieke leefomgeving van een provincie. De huidige Omgevingsvisie en Omgevingsverordening provincie Utrecht zijn aan actualisatie toe. Het actueel houden van onze Omgevingsvisie en Omgevingsverordening draagt bij aan de slagvaardigheid van ons provinciale bestuur. Hiermee kan de provincie Utrecht richting geven aan de ontwikkeling van haar grondgebied en heeft ze passend instrumentarium om hierin te sturen. Provinciale Staten hebben de Startnotitie voor het wijzigen van de Omgevingsvisie en de Omgevingsverordening provincie Utrecht op 18 december jl. vastgesteld. Deze Startnotitie vormt de basis voor een adviesaanvraag bij de Adviesraad voor de fysieke leefomgeving provincie Utrecht, oftewel Utrecht Advies.

Aanleiding

De aanleiding voor de adviesaanvraag over prioriteren tussen opgaven en keuzes maken staat in paragraaf 1.2 van de Startnotitie. Hierin staat dat de druk op de ruimte, en feitelijk het gevecht om de ruimte, de afgelopen jaren alleen maar heviger is geworden. Er zijn geen makkelijke oplossingen meer. We blijven de oplossing zien in het gebruiken van onze centrale beleidsuitgangspunten; enerzijds concentreren en combineren van opgaven en anderzijds het maken van gebiedsgerichte keuzes. Om deze keuzes goed te kunnen maken, moet helder zijn welke prioriteiten we wanneer hebben in welk gebied. In onze ambities staat wat wij belangrijk vinden en zijn thematisch keuzes gemaakt. Maar de omvang van alle kwaliteiten, opgaven en ambities bij elkaar op één plek past vaak niet. Dit hebben we opgenomen in de huidige Omgevingsvisie via de centrale uitgangspunten voor omgevingsbeleid:

- gebiedsgericht werken voor integrale, toekomstgerichte oplossingen
- Utrechtse kwaliteiten per saldo behouden of versterken,
- concentreren en combineren van nieuwe ontwikkelingen,

- ontwerp en innovatie stimuleren,
- ruimte bieden aan lokale opgaven.

Hier willen we meer inhoud aan gaan geven. Dit willen we doen door onze ambities per gebied te wegen en te prioriteren. We maken dan keuzes welk gebied beter geschikt is voor bepaalde opgaven, op welk moment en voor welke termijn, voortbouwend op de kwaliteiten van een gebied. We grijpen deze wijziging van visie en verordening aan om juist ook hierin te versterken. Dit vraagt ook om een passende gebiedsindeling. We zijn voornemens om de gebieden, naast in bestuurlijke regio's, ook in te delen naar landschappelijk gelijksoortige gebieden (op basis van bodem, water en landschap) en het stedelijk netwerk.

Onderbouwing

Het verzoek aan Utrecht Advies is om te onderzoeken of de voorgestelde route zoals geschetst onder 'aanleiding' inderdaad de beste werkwijze is. We voelen, ook vanuit partners, de urgentie om dit vraagstuk (prioritering en gebiedskeuzes zijn nodig om opstapeling van ambities te voorkomen, en duidelijkheid te geven in de uitvoering en aan onze partners) aan te pakken en willen daarbij effectief te werk gaan. Keerzijde van de medaille is namelijk dat als we prioritering en gebiedskeuzes te ver doortrekken, we zaken op slot kunnen zetten/ kansen uitsluiten op het moment dat er tijdens de doorwerking en uitvoering andere, mogelijk wenselijkere keuzes zich aandienen. De vraag is dus of er nog andere opties zijn om meer duidelijkheid aan de voorkant te bereiken en afwegingen mogelijk te maken en hoe die oplossingen kunnen bieden als ze afgezet worden tegen de gekozen richting.

Aanvullend kan Utrecht Advies zich mogelijk ook buigen over de vraag om ruimtelijk te onderzoeken hoe een prioritering eruit kan gaan zien. En daarbij suggesties te doen voor de wijze en het schaalniveau waarop prioritering invulling zou kunnen krijgen. Bijvoorbeeld door voor een voorbeeldgebied een ruimtelijk ontwerpende oefening te doen over wat een prioritering van opgaven en ambities zou kunnen zijn, uitgaande van de kwaliteiten van een gebied. Het advies wint aan waarde als hierin ook duidelijk kan worden gemaakt welke systematiek van prioritering het beste kan bijdragen aan het stimuleren van meervoudig ruimtegebruik.

Bijlage 4: Antwoorden op de adviesvraag

In deze bijlage gaat de raad kort in op elk van de gestelde adviesvragen. Voor de antwoorden op elke vraag zijn onderdelen van het gehele advies gebruikt. Voor achtergrond en onderbouwing wordt daarom verwezen naar de toelichting op het advies in bijlage 1.

	Adviesvraag	Antwoord in het advies
1	Is gebiedsgericht een wenselijke uitwerkingsrichting of ziet de adviesraad andere mogelijkheden om tot prioritering tussen opgaven te komen en keuzes te maken?	Ja, de raad vindt een gebiedsgerichte aanpak waardevol. Het is een goede manier om selectiviteit, integraliteit en eigenheid aan te brengen in de Omgevingsvisie en wordt breder in Nederland aangemoedigd als middel om te werken aan ruimtelijke opgaven.
2	Ziet Utrecht Advies voorbeelden van elders waar gebiedsgerichte uitwerking goed werkt en die door ons kunnen worden benut?	Ja, meerdere provincies gebruiken gebiedsgerichte aanpak, elk op hun eigen manier. Daarnaast zijn er diverse voorbeelden van gebiedsgerichte organisaties in de uitvoering van de visie, zoals in Gelderland en Zeeland.
3	Hoe kan het best richting worden gegeven: thematisch, kwalitatief of kwantitatief? En hoe kan dat eruitzien? En hoe kan het beleidsuitgangspunt 'combineren en concentreren' hierbij een rol spelen?	De raad adviseert richting te geven door in de gebiedsgerichte uitwerking prioritaire opgaven te bepalen (thematisch), dit te vertalen naar concrete resultaten (kwantitatief) en in een kanskaart aan te geven welke kwaliteiten te beschermen en/of benutten (kwalitatief). Combineren en concentreren is daarbij zinvol, maar de raad adviseert daar niet op blind te staren. Er zullen onderdelen zijn van de visie en situaties in de uitvoering waar geen win-win-win combinaties mogelijk zijn. Er zijn keuzes nodig.
4	Hoe kan prioritering bijdragen aan doelbereik van opgaven? En welke risico's of nadelen brengt het met zich mee?	De raad vindt een scherpe prioritering noodzakelijk om doelen te behalen omdat het focus geeft voor de uitvoering door de provincie en gebiedspartners.
5	Tot welk detailniveau is gebiedsgerichte uitwerking passend voor de wijziging van onze Omgevingsvisie?	De raad adviseert per gebied prioritaire opgaven te benoemen, concrete resultaten te formuleren en een kanskaart te maken. Voor de afbakening van de gebieden vindt de raad het voorstelbaar om 7 gebieden te selecteren die aansluiten de bestaande, veelgebruikte gebiedsindelingen waar regiopartners zich al op organiseren.
6	Hoe kan de benodigde sturing voor prioritering eruitzien en wat betekent dit voor de sturingsfilosofie uit onze Omgevingsvisie?	De raad adviseert vooral tijd, aandacht en energie te steken in het sturen in de uitvoering van de Omgevingsvisie. De raad ziet kansen om daarin als provincie effectiever te zijn door meer integraal en flexibel te werken en door goede monitoring en bijsturing in te richten.