

Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013 – 2025

Kadernota Ruimte

Inhoudsopgave

1. DOEL VAN DEZE KADERNOTA	2
2. TOTSTANDKOMING PRS	2
3. BESTAANDE KADERS	3
3.1. EVALUATIE BESTAAND BELEID	3
3.2. BESCHRIJVING BESTAANDE BELEIDSDOCUMENTEN	4
3.3. UTRECHT IN BREDER PERSPECTIEF	6
4. VISIE 2040	6
5. OPGAVEN EN BELEID 2025	10
6. STURINGSFILOSOFIE	25
7. UITVOERING	28
BIJLAGE 1: TOETSING VAN MILIEU- EN WATERASPECTEN	30
A. PLANMER	30
B. WATERTOETS	32

1. Doel van deze Kadernota

De provincie Utrecht bereidt een nieuwe provinciale ruimtelijke structuurvisie (PRS) voor. Deze betreft de periode 2013 – 2025. Provinciale Staten van Utrecht beogen de PRS eind 2012 vast te stellen. De eerste stap in het proces naar de PRS is de voorliggende Kadernota Ruimte. Hierin staan de hoofdlijnen voor de PRS. Deze Kadernota wordt vastgesteld door Provinciale Staten in haar huidige samenstelling. De PRS zal worden vastgesteld na de Provinciale Statenverkiezingen en dus door de komende Provinciale Staten.

Met de Kadernota Ruimte, de hoofdlijnen voor de PRS, beogen wij:

- de beleidsrichtingen voor de PRS vast te stellen;
- de voorbereiding van de PRS voort te kunnen zetten, ook tijdens de periode van Provinciale Statenverkiezingen en coalitievorming;
- informatie te bieden die gebruikt kan worden bij het formuleren van een coalitieakkoord.

De Kadernota bevat de beleidsrichtingen die we overwegen voor de PRS. Het is een inhoudelijke verkenning voor die thema's die we belangrijk vinden voor de PRS. Deze richtingen worden met deze kadernota nog niet in nieuw beleid vastgelegd. Dit doen we via de PRS zelf. We hebben er in de Kadernota niet naar gestreefd om een limitatieve opsomming te maken van alle onderwerpen die in de PRS uiteindelijk een plek zullen krijgen en van provinciaal belang geacht zullen gaan worden. Wel geven we met de Kadernota richting aan de thema's die in de PRS aan de orde zullen komen.

De PRS heeft op grond van de Wet ruimtelijke ordening alleen een zelfbindende werking. Het is bindend voor de provincie, niet voor andere partijen. We zullen de PRS daarom vergezeld laten gaan van een Provinciale Ruimtelijke Verordening. Deze is bindend voor de gemeenten. De Verordening beperkt zich tot onderwerpen die in de PRS zijn aangemerkt als provinciaal belang. Echter, niet alles wat van provinciaal belang is wordt zonder meer in de verordening opgenomen. Hieraan zal een afweging vooraf gaan op basis van de te hanteren sturingsfilosofie.

De onderwerpen die wij in de PRS van provinciaal belang achten zullen wel allemaal terug komen in de uitvoeringsparagraaf bij de PRS. Hierin zullen wij aangeven hoe wij en met wie ons beleid willen verwezenlijken. In hoofdstuk 7 gaan wij nader in op de uitvoering.

Voor diverse aspecten lijkt al duidelijk wat de hoofdlijn van het in de PRS gewenste ruimtelijk beleid moet zijn. Bijvoorbeeld omdat dit is opgenomen in de Ontwikkelingsvisie NV Utrecht of de Voorloper Groene Hart. Dergelijke beleidsrichtingen zijn in de Kadernota opgenomen als **Onze keuze**. Voor diverse andere aspecten ontbreekt de duidelijkheid op dit moment nog, maar is deze wel noodzakelijk voor de PRS. Om hier tot een beleidskeuze te kunnen komen zijn nadere onderzoeken, overleggen e.d. noodzakelijk. Deze zijn in de Kadernota opgenomen als **Agenda**.

2. Totstandkoming PRS

Met actueel ruimtelijk beleid willen wij bijdragen aan een kwalitatief hoogwaardige fysieke leefomgeving, waarin het ook in de toekomst plezierig wonen, werken en recreëren is voor de (nu circa 1,2 miljoen) inwoners van de provincie Utrecht. Juist omdat het gaat om deze inwoners, maken wij de PRS niet alleen. Medeoverheden, maatschappelijke organisaties en inwoners willen wij graag betrekken bij de totstandkoming. Dat krijgt op diverse wijzen vorm.

De inwoners hebben tijdens de periode van het opstellen van de Kadernota Ruimte via internet op een creatieve manier informatie gekregen over het ontwikkelen van ons nieuwe ruimtelijk beleid, waarbij ze ook hun ideeën in hebben kunnen brengen. Hiervoor hebben wij de website www.puzzelenmetdeprovincie.nl gebruikt. De inbreng van de inwoners is voor ons erg waardevol. We zullen de inwoners dan ook blijven betrekken, waarbij geldt dat hoe concreter de PRS vorm gaat krijgen, hoe nauwer we dit met inwoners zullen doen. De website blijft gedurende het gehele proces van de PRS informatie bieden en bijdragen vragen en is gericht op alle partijen.

Tijdige betrokkenheid van medeoverheden en maatschappelijke organisaties is vooral van belang omdat de belangrijkste opgaven dermate complex zijn, dat alleen gezamenlijke aanpak kan leiden tot het voor de regio noodzakelijke resultaat. Wij zullen de belangrijkste ruimtelijke opgaven voor de regio bespreken met onze partners (overheden en maatschappelijk middenveld) en waar relevant ook met marktpartijen. Daarmee beogen we een gezamenlijke agendering van de opgaven en het maken van afspraken over de

wijze waarop de opgaven gerealiseerd kunnen worden en wat een ieders rol daarbij is. De resultaten daarvan betrekken wij bij het opstellen van de PRS.

Gedeputeerde Staten zullen in 2011 de ontwerp PRS gaan voorbereiden en ter inzage gaan leggen. Een ieder kan hierop reageren. Vervolgens zullen Provinciale Staten hoorzittingen houden over de reacties en uiteindelijk de op basis van de reacties eventueel gewijzigde PRS in 2012 vaststellen.

De leefomgeving van mensen en de ruimtelijke inrichting hangen nauw met elkaar samen. Om tijdens het opstellen van de PRS vroegtijdig inzicht te krijgen in de effecten van ons voorgenomen ruimtelijk beleid op de leefomgeving, gaan we bij de PRS een planMER, een Milieu Effect Rapportage, opstellen. Hierin beoordelen we de (duurzaamheids)effecten van het nieuwe beleid en vergelijken dit met de effecten bij voortzetting van het bestaande beleid. In deze planMER zullen wij ook een Landbouw Effect Rapportage (LER) integreren om ook de effecten van ons voorgenomen beleid op de landbouw duidelijk in beeld te brengen. Tenslotte zullen wij in de procedure van de PRS een Watertoets integreren, zodat de aspecten die samenhangen met het watersysteem een goede plek krijgen in de PRS. Een nadere toelichting op de planMER, de LER en de Watertoets is opgenomen in bijlage 1.

3. Bestaande kaders

3.1. Evaluatie bestaand beleid

Het opstellen van de structuurvisie start niet vanuit een blanco situatie. Ons huidige ruimtelijke beleid staat al in een structuurvisie (voorheen het streekplan) met bijbehorende ruimtelijke verordening. Dit beleid hebben we geëvalueerd door gesprekken met stakeholders en met alle gemeenten. De evaluatie richtte zich vooral op de rode contouren, de zoneringslandelijk gebied en ontwikkelingsgerichte mogelijkheden in het landelijk gebied zoals ruimte voor ruimte en functieverandering.

Rode contouren

De ervaringen met rode contouren zijn overwegend positief. De systematiek is helder en stimuleert inbreiding. Opmerkingen zijn gemaakt over de flexibiliteit en de procedure voor contourverlegging. Ook wordt de ligging van de contour niet altijd als logisch ervaren.

Er is breed draagvlak voor het blijven gebruiken van rode contouren. Wel hebben meerdere gemeenten aangegeven vanaf het begin betrokken te willen zijn bij het bepalen van de ligging van de contour. Dat vergroot een juiste ligging én draagvlak. In overweging is gegeven om de contouren voor een beperktere termijn op te nemen (bijv. 4 jaar). Dat vergroot de flexibiliteit. Onderkend wordt dat dit ook nieuwe knelpunten oproept, bijvoorbeeld t.a.v. de programmering.

Zoneringslandelijk gebied

Ook hiermee zijn de ervaringen veelal positief. Wel wordt aangegeven dat de logica achter de indeling (waarom is een gebied bijvoorbeeld LG3) niet altijd duidelijk is en dat er strakker aan de indeling vastgehouden moet worden (met name golfbanen worden genoemd). Verder is de verhouding tussen de EHS en de landelijk gebiedscategorie niet voor iedereen duidelijk. Voorgesteld is om de landschappelijke kernkwaliteiten beter te koppelen met de categorieën landelijk gebied om zo gericht en minder grofmazig beleid te formuleren voor specifieke onderwerpen zoals landgoederen en golfbanen. Ook hier vragen gemeenten om vroegtijdig betrokken te worden.

Ruimte voor ruimte – Functieverandering - Rood voor groen - Nieuwe landgoederen

Deze ontwikkelingsinstrumenten voor het landelijk gebied worden ook breed positief ervaren. In overweging is gegeven om meer ruimte te bieden voor maatwerk.

De eis dat bij functieverandering 50% van de bebouwing gesloopt moet worden lijkt in de praktijk te rigide uit te werken. Deze eis leidt daardoor tot teveel kapitaalverlies. Veel stallen blijven staan met handavingsproblemen tot gevolg. De regelingen 'rood voor groen' en 'nieuwe landgoederen' bleken nogal eens niet bekend te zijn. Ook worden ze te complex gevonden. Meer duidelijkheid en betere sturingsmogelijkheden worden geadviseerd.

Ecologische Hoofdstructuur

Zonder dat daar specifiek naar is gevraagd, zijn nogal wat opmerkingen gemaakt over de EHS. Deels gaan deze over de begrenzing. De grenzen worden niet altijd als even logisch ervaren en bovendien zijn er

enkele vragen om een “strakkere” grens. Andere opmerkingen betreffen de wijze waarop wordt omgegaan met het ‘nee, tenzij’-regime, zowel in algemene zin, als gerelateerd aan bestemmingsplannen.

Gezien de evaluatieresultaten kunnen de onderzochte systematieken ook in de PRS gebruikt worden. We gaan wel proberen de genoemde negatieve aspecten op te lossen. De gedane suggesties nemen wij uiteraard mee.

3.2. Beschrijving bestaande beleidsdocumenten

Diverse beleidsdocumenten, zowel van de provincie als van partners, zijn in meer of mindere mate sturend voor de PRS. De belangrijkste worden hier kort toegelicht. Naast deze kaders vormen uiteraard ook tal van andere –vaak meer sectorale– documenten en afsprakenkaders een gegeven voor de PRS, zoals de verstedelijkingsafspraken met het Rijk en de Utrechtbrief 2009.

Rijk

Nota Ruimte en AMvB Ruimte

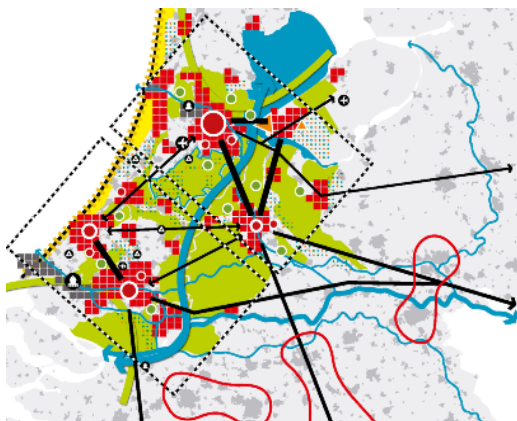
De Nota Ruimte bevat de visie van het rijk op en het rijksbeleid voor de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland. De nota dateert uit 2006. Het nationaal ruimtelijk beleid is vastgelegd tot 2020. Hoofddoel van het nationaal ruimtelijk beleid is *ruimte te scheppen voor de verschillende ruimtevragende functies op het beperkte oppervlak dat ons in Nederland ter beschikking staat.*

In de Nota Ruimte is o.a. beleid opgenomen voor infrastructuur en verstedelijking, nationale landschappen, de ecologische hoofdstructuur en werelderfgoedgebieden. Na invoering van de nieuwe Wro is de Nota Ruimte omgezet in een realisatieparagraaf, die alleen zelfbindend is voor het rijk. De onderwerpen die het rijk door wil laten werken naar de provincies en/of gemeenten zijn opgenomen in het Ontwerp Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (AMvB Ruimte). Hiermee geeft het Rijk diverse opdrachten aan de provincies met betrekking tot hun verordening. De AMvB bevat o.m. regels over bundeling van verstedelijking, locatiebeleid voor economische activiteiten, nationale landschappen, rijksbufferzones en de ecologische hoofdstructuur.

Structuurvisie Randstad 2040

Structuurvisies kennen alleen zelfbinding. Uit deze uit 2008 daterende Structuurvisie vloeien geen verplichtingen voort voor de provincie. De structuurvisie geeft echter wel een helder beeld van de visie van het Rijk op de ruimtelijke ontwikkeling van de Randstad. Daarmee is het wel een belangrijk document voor de PRS.

De structuurvisie gaat uit van vier speerpunten om van de Randstad een *duurzame en internationaal concurrerende Europese topregio* te maken: leven in een veilige, klimaatbestendige en groenblauwe delta; internationale krachten van de Randstad versterken; krachtige, duurzame steden en regionale bereikbaarheid; versterken van de wisselwerking tussen natuur, water en bebouwing.



Randstad 2040

Regionaal

Ontwikkelingsvisie NV Utrecht

Deze Ontwikkelingsvisie is opgesteld door de samenwerkende partijen in Noordvleugel Utrecht. Dit zijn de gemeenten Amersfoort, Hilversum en Utrecht, de Regio Amersfoort, het Bestuur Regio Utrecht, het

Gewest Gooi en Vechtstreek en de provincie Utrecht. De in 2009 vastgestelde visie is door ons (PS-besluit) aangemerkt als bouwsteen voor de PRS. Het Rijk onderschrijft de hoofdlijnen.

De essentie van de Ontwikkelingsvisie is het vinden van een oplossing voor de spanning tussen twee waarden: de behoefte aan ruimte om te wonen en te werken voor het nog steeds groeiend aantal huishoudens, en de net zo dringende behoefte aan bescherming van natuur en landschap en de duurzaamheid in de ruimtelijk-economische ontwikkeling. Uit de Ontwikkelingsvisie blijkt dat de spanning weliswaar blijft bestaan maar dat het mogelijk is er op een verantwoorde manier mee om te gaan, onder andere door zoveel mogelijk binnen het bestaande bebouwde gebied te bouwen.

Voorloper Groene Hart

De Voorloper Groene Hart is opgesteld door de drie Groene Hartprovincies, en is door ons (PS-besluit) aangemerkt als bouwsteen voor de PRS. De Voorloper is opgesteld voor de periode 2009-2020. Het bevat voorstellen voor beleid voor o.a. de kernkwaliteiten van het nationaal landschap, bodemdaling, duurzaamheid, landbouw, natuur, wonen en werken en recreatie (waaronder stad-landverbindingen). De onderdelen kernkwaliteiten en migratiesaldo nul uit de Voorloper zijn al verwerkt in de partiële herziening van de PRS voor de Nationale Landschappen (door PS vastgesteld op 31 mei 2010).

VERDERpakket

In VERDER werken dezelfde partners als NV Utrecht, aangevuld met Rijkswaterstaat Utrecht samen aan oplossingen voor de mobiliteitsproblematiek in Midden Nederland. Daarbij is samenhang tussen lokaal en bovenlokaal en tussen verschillende vervoersmodaliteiten van groot belang. Eind 2009 heeft besluitvorming plaatsgevonden over de planstudies Ring Utrecht en Driehoek A27/A1/A28 en knooppunt Hoewelaken en een regionaal maatregelenpakket. In de toekomst hebben de partners elkaar nog hard nodig, ten behoeve van de uitvoering van de vastgestelde maatregelen binnen het vastgestelde budget.

Gebiedsagenda Utrecht 2009

De Gebiedsagenda Utrecht 2009 is tot stand gekomen in samenwerking met regio- en rijkspartijen en is in het BO MIRT van november 2009 vastgesteld. De gebiedsagenda presenteert een gezamenlijke visie van rijk en regio op de toekomst van dit landsdeel en biedt daarmee de inhoudelijke onderbouwing van mogelijk nieuwe programma's en projecten. De gebiedsagenda moet vooral duidelijk maken wat de (regiobrede) kernopgaven in het fysiek-ruimtelijke domein zijn, welke projecten en programma's daarin passen en hoe die bijdragen aan de integrale ontwikkeling van het gebied. De gebiedsagenda is gebaseerd op vigerende nota's en beleidsplannen van rijk en/of regio en bevat dus geen nieuw beleid. De gebiedsagenda bestaat uit twee delen. Het eerste deel integreert de visies en plannen van rijk en regio. Dit deel beschrijft de gezamenlijke doelstellingen en de wijze waarop die met behulp van een gebiedsgerichte, integrale aanpak kunnen worden bereikt. In het tweede deel is een overzicht opgenomen van projecten en programma's die in het BO MIRT (Bestuurlijk Overleggen Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport) aan de orde *kunnen* komen in het kader van het uitvoeren van deze gebiedsagenda en die een plaats zouden *kunnen* krijgen in het MIRT-Projectenboek of binnen andere (sectorale) afspraken tussen rijk en regio.

Provinciaal

Strategische sectorale beleidsplannen

De volgende provinciale strategische beleidsplannen zijn input voor de PRS: Strategisch Mobiliteitsplan (februari 2008), Milieubeleidsplan (april 2009) en Waterplan, inclusief deelplan Kaderrichtlijn Water (november 2009). Naast deze strategische plannen is ook de Bodemvisie (maart 2010) input.

Werkdocument strategie Utrecht2040¹

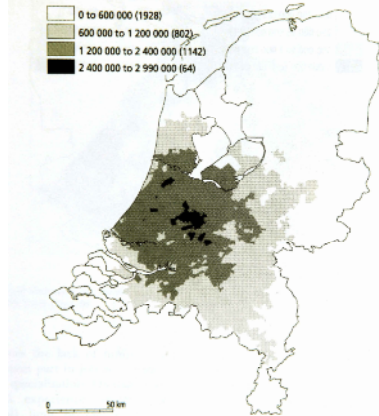
Het Werkdocument geeft richtingen voor een strategie voor een duurzame en aantrekkelijke regio en omvat een analyse van trends die de komende decennia op ons afkomen. Op basis van de huidige situatie en de toekomstige trends komt een beeld naar voren van een aantrekkelijke regio die onder hoge druk staat. Dat vraagt om een lange termijnstrategie: Utrecht kiest voor een strategie van duurzame ontwikkeling en behoud van aantrekkingskracht, versterken waar we goed in zijn en streven naar uitgebalanceerde groei van de kwaliteit van de regio.

¹ PS hebben op 25 oktober 2010 de missie, doelen en opgaven van Utrecht2040 vastgesteld en besloten ze als kader te hanteren voor beleidsontwikkeling met een middellange termijnhorizon, dus ook voor de PRS.

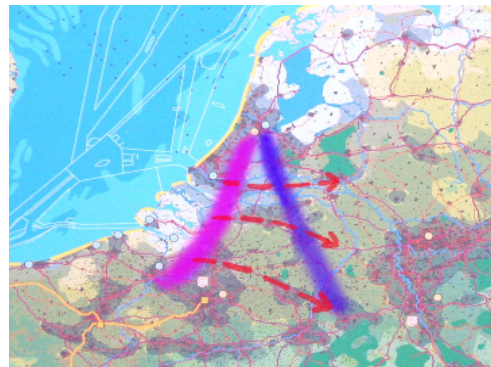
3.3. Utrecht in breder perspectief

We zijn als regio niet alleen op de wereld. De regio is afhankelijk van ontwikkelingen elders en ontwikkelingen in de provincie hebben gevolgen voor omliggende regio's. Vanwege de centrale, strategische ligging van Utrecht zijn deze verbanden meer dan gemiddeld aanwezig. In Utrecht kruisen twee zeer dynamische ontwikkelingsassen elkaar: de A-2 zone van Amsterdam naar Eindhoven, die hoge economische groeicijfers kent, en de A-12 zone die de Randstad met oost Nederland en Duitsland verbindt. Utrecht heeft, mede hierdoor, te maken met een grote dynamiek. Het gebied levert een economische bijdrage aan de Randstad die groter is die van bv. Rijnmond en die maar weinig onderdoet voor die van Groot Amsterdam (inclusief Schiphol).

Utrecht maakt onderdeel uit van de Noordelijke Randstad, het meest dynamische deel van Nederland. Amsterdam en Utrecht vormen hiervan de kernen met toenemende interacties. Met de schaa sprong van Almere naar 350.000 inwoners wordt deze economische driehoek nog verder verstrekt.



Aantal arbeidsplaatsen binnen 45 minuten reistijd



Samenkomst economische zones Eurodelta in Noordvleugel

Bij het formuleren van ruimtelijk beleid zullen wij nadrukkelijk het breder perspectief betrekken, zoals al is gebeurd in de ontwikkelingsvisie NV Utrecht en de Voorloper Groene Hart.

4. Visie 2040

Waarom een visie op 2040?

Bij het maken van beleid voor de toekomst is het schetsen van een langetermijnvisie voor de nog verdere toekomst een goed hulpmiddel. Deze stip aan de horizon geeft een richtpunt voor beleid en maakt helder wat de kansen en belemmeringen zijn die zich in de beleidsperiode kunnen voordoen. Een visie geeft energie en focus en helpt om de belangen van vandaag te overstijgen en op zoek te gaan naar een gedeeld toekomstbeeld.

In dit hoofdstuk beschrijven wij de ruimtelijke visie voor Utrecht. Het beleid in de PRS heeft betrekking op de periode tot 2025, ongeveer 15 jaar van nu. Daarom is 2040, nog eens 15 jaar verder, een goede horizon voor de visie.

Voordat de visie wordt beschreven, gaan wij in op de relatie met de langetermijnvisie in het werkdocument Utrecht2040 en op de ingrediënten die bepalend zijn voor de visie.

Relatie met Utrecht2040

In het werkdocument Strategie Utrecht2040 hebben wij al een visie voor 2040 verwoord. Die geldt uiteraard ook voor de PRS. De visie in Utrecht2040 heeft betrekking op het geheel van het beleid van de provincie. De visie in deze Kadernota is primair gericht op de fysieke leefomgeving. De hierna geschetste visie op 2040 is te zien als een ruimtelijke verbeelding van Utrecht2040. Het ruimtelijk beleid levert ook een belangrijke bijdrage aan de realisering van de doelen van Utrecht2040. Daarom is er ook een nauwe interactie tussen Utrecht2040 en de PRS.

De ingrediënten voor de toekomstvisie

Input bij het opstellen van een langetermijnvisie zijn vooral de huidige situatie en een analyse van de sterke punten van de regio en van de relevante maatschappelijke trends en ontwikkelingen. De huidige situatie is beschreven in de Staat van Utrecht. De sterke punten van de Utrechtse regio (de pijlers van ons succes) en de maatschappelijke trends en ontwikkelingen voor de langere termijn beschrijven wij hierna.

De pijlers van ons succes

Het succes van Utrecht rust op drie pijlers:

- ***Utrecht ligt centraal.***

Door de ligging in het hart van Nederland is de provincie een aantrekkelijke vestigingsplaats voor wonen en werken en een ontmoetingspunt voor bijvoorbeeld kenniswerkers en de zakelijke dienstverlening. Dit wordt versterkt doordat de provincie de schakelzone is tussen de Randstad met zijn grootstedelijke dynamiek en Oost-Nederland met zijn rust en ruimte.

- ***Utrecht heeft aantrekkelijke steden en landschappen.***

De rijke schakering van woon-, werk- en natuurgebieden op korte afstand van elkaar, en de diversiteit aan aantrekkelijke landschappen maakt deze regio uniek.

- ***Utrecht is sterk in kennis en cultuur.***

De inwoners van Utrecht hebben een relatief hoog opleidingsniveau, de universiteit is de grootste van het land, er is goed onderwijs en er zijn kansen voor een bloeiende kenniseconomie waar iedereen van profiteert. Er is een groot aanbod aan cultuur en cultureel erfgoed.

De combinatie van deze drie pijlers zorgt voor een aantrekkelijk vestigingsmilieu, zeker voor de kennis en creatieve economie: hoog opgeleide mensen, een goed cultureel aanbod voor kenniswerkers, een rijke schakering van woon-, werk- en recreatievoorzieningen en een diverse, groene omgeving. Hierin ligt de kracht van de regio.

Trends en ontwikkelingen

Voor een visie zijn ook van belang de ontwikkelingen en trends die de kwaliteit van de drie pijlers kunnen beïnvloeden. De belangrijkste ontwikkeling is het toenemende ruimtetekort in de provincie Utrecht, voortkomend uit de vele wensen op het gebied van bijvoorbeeld mobiliteit, landschapskwaliteiten, recreatie, natuur, landbouw en woon- en werkmilieus. Dit vraagt om keuzes en innovatieve oplossingen. Een belangrijke trend in de ruimtelijke ordening is de accentverschuiving van uitbreiding naar beheer.

Ook andere belangrijke trends hebben invloed op de succesfactoren van de Utrechtse samenleving. In het werkdocument Utrecht2040 zijn de voor mens, milieu en markt belangrijkste trends opgenomen. De voor de ruimtelijke ordening meest relevant zijn:

individualisering en globalisering, vervagende grenzen (toenemende verwevenheid tussen regio's en tussen stad en platteland), onverminderd hoge vraag naar woningen, minder vraag naar bedrijventerrein, dreigende verrommeling, stijgende werkgelegenheid in kennisintensieve diensten, verdere groei van de mobiliteit, afnemende verkeersemisatie, stijgende vraag naar energie, voelbare gevolgen van de klimaatverandering, segregatie en minder participatie, bedreiging biodiversiteit en meer recreatie en toerisme en interesse in landschappelijk en cultureel erfgoed.

Deze ingrediënten (de pijlers, de belangrijkste trends en de visie in het werkdocument Utrecht2040) bepalen samen de visie, die het wenkend perspectief vormt voor de opgaven en het beleid dat wij in de PRS gaan opnemen.

Korte schets van Utrecht in 2040

We zijn in 2040. Het provinciale beleid in de afgelopen decennia, de jaren 2010 -2040 is vooral gericht geweest op het aanbrengen van evenwicht in de verhouding tussen mens-milieu-markt en op het verder versterken van de kracht van de regio. Dit heeft geleid tot een duurzame en sterke provincie. Utrecht staat internationaal hoog aangeschreven als regio van kennis en cultuur.

De ruimtelijk economische structuur van de regio heeft zich verder ontwikkeld langs de drie belangrijkste internationale assen die vanuit de Randstad naar het noordoosten (A1), zuidoosten (A2) en oosten (A12) gaan. Transformaties en herstructurering hebben geleid tot een kwaliteitssprong van (binnen)stedelijke gebieden. Hier is een substantieel deel van de woningbouwopgave gerealiseerd. Mensen wonen er graag vanwege het hoogwaardige woon-, werk- en voorzieningenaanbod. Om de bereikbaarheid te waarborgen zijn de mogelijkheden van multimodale knooppunten benut. Economische kerngebieden zijn met elkaar verbonden. Het landelijk gebied heeft zijn kernkwaliteiten behouden en op diverse plaatsen zijn deze versterkt. Utrecht staat inmiddels op de eerste plaats van de provincies met de mooiste landschappen. Ook is de provincie meegegroeid met de klimaatverandering.

Samenwerken

Deze toekomst is niet vanzelf gekomen. De belangrijke ruimtelijke vraagstukken zijn met een krachtig en eenduidig beleid opgepakt, in nauwe samenhang met elkaar en vooral samen met andere partijen. De provincie heeft actief gezocht naar nieuwe, verrassende vormen van participatie bij het gezamenlijk vormgeven aan ruimtelijke ontwikkelingen. Niet alleen met partijen binnen de provinciegrenzen, zoals de gemeenten, maar ook daarbuiten, zoals de buurprovincies, Metropoolregio Amsterdam, de A2-regio's, in Randstadverband en met het Rijk. Alleen door deze integrale regionale samenwerking is het positieve resultaat bereikt.

De keuze om niet alle ruimtelijke opgaven binnen de eigen provinciegrenzen op te lossen, maar per opgave te zoeken naar het juiste schaalniveau en heeft geleid tot interessante ontwikkelingen. Zo is de woningdruk deels naar Almere afgeleid en heeft Utrecht door haar kennisprofiel Den Haag als 3^e VN-stad kunnen versterken. Amersfoort en Almere zijn beter met elkaar verbonden.

Samenleven

In alle kernen heeft het accent gelegen op de binnenstedelijke ontwikkelingen. Dit mede vanuit de behoefte aan blijvend kwalitatief goede woningen en woonomgeving. Diverse binnenstedelijke transformaties bleken weerbarstige opgaven, die alleen met doorzettingsvermogen en door nauwe samenwerking van alle betrokken partijen te realiseren waren. De waardering van de leefomgeving is hoog, vanwege een (groen)stedelijke inrichting met onder meer robuuste parken, waterpartijen, een veilig en gezond leefklimaat met ruimte voor sport- en spelbeleving en sociale samenhang. Zowel in de nieuwe als de al langer bestaande wijken zijn ontmoetingspunten gerealiseerd. Hiervan maken ook de vele kleine bedrijfjes in de woonwijken gebruik. Water en groen in de stad zorgt zowel voor opvang van water tijdens hevige buien, als voor afkoeling in de hete zomers.

De ondergrondse mogelijkheden voor onder andere energieopslag en ondergrondse gebouwen zijn zo optimaal mogelijk benut en afgestemd op de bovengrondse inrichting. Dit heeft bijgedragen aan efficiënt ruimtegebruik én energieneutraliteit van de steden. De woningen zijn sinds 2020 energieneutraal gebouwd en ook de bestaande woningen zijn inmiddels energieneutraal.

Het hoogwaardige aanbod aan voorzieningen en het culturele aanbod versterkt de waardering van de Utrechtse steden ook als vestigingplaats voor creatieve industrie. De hogere woningdichtheid maakt dit aanbod mogelijk. Dat Utrecht in 2018 culturele hoofdstad van Europa was heeft er een forse impuls aan gegeven. Het heeft ook het cultuurhistorische erfgoed van de provincie veel extra waardering opgeleverd. Dit heeft geresulteerd in blijvende bescherming hiervan én meer nadruk op de zichtbaarheid.

Een bijzondere transformatie heeft plaatsgevonden in de A12-zone. Dit is van een onsamenhangend bedrijvengebied, waarbij de snelweg als barrière fungeerde, ontwikkeld tot een aantrekkelijk en hoogwaardig multifunctioneel gebied dat Nieuwegein, Houten en Utrecht op een organische wijze met elkaar verbindt. Het is opgenomen in het railnet. Het Olympisch stadion en de nieuwe Jaarbeurs zijn hier gelegen.

Voor wat betreft de bereikbaarheid heeft het accent gelegen op de ontwikkeling van het openbaar vervoer. De kwaliteit ervan is verbeterd. In het stadsgewest Utrecht is het tramsysteem uitgebreid met verbindingen naar o.a. de Uithof/Zeist en naar Leidsche Rijn. Met de andere grote steden in de Randstad, met Knooppunt Arnhem-Nijmegen en Eindhoven (binnen de Brabantse Stedenrij) en hun internationale achterland heeft Utrecht frequente treinverbindingen. Randstadspoor functioneert als een metrostelsel. Met Almere en met Breda zijn er railverbindingen. De HSL-oost (Deltalijn) is eveneens gerealiseerd. Bij de keuze van nieuwe verstedelijkingslocaties en transformaties is multimodaliteit een sturende factor geweest. Ook in de rest van de provincie is de kwaliteit van het openbaar vervoer verbeterd.

Ook de fiets en andere duurzame tweewielers zijn erg populair. Het fietspadennetwerk is hierop aangepast, kwantitatief en kwalitatief (waaronder fietssnelwegen tussen de economische kerngebieden). De auto is nog steeds belangrijk, maar domineert in de nieuwe wijken minder het straatbeeld doordat zoveel mogelijk ondergronds wordt geparkeerd. Door technische ontwikkelingen zijn de negatieve effecten van auto's voor geluid en luchtkwaliteit fors afgenomen.

Voor de steden waren deze mobiliteitsontwikkelingen een vereiste om binnenstedelijke locaties te kunnen realiseren.

Technische ontwikkelingen hebben ook de doorstroming van verkeer aanmerkelijk verbeterd. Desondanks bleek verruiming van de capaciteit van bestaande wegen vaak noodzakelijk. Vooral vanwege de groei van het (schone) goederenvervoer. Daarbij zijn de kansen benut om deze wegen zo goed mogelijk in te passen in het landschap, waarbij nieuwe langzaam verkeers- en ecologische verbindingen

zijn gerealiseerd. Op meerdere punten zijn de hoofdassen en het stedelijke wegennetwerk met elkaar verbonden. Er is voor gekozen geen geheel nieuwe provinciale of snelwegen aan te leggen, met uitzondering van een enkele omlegging of noodzakelijke verbinding.

De binnenstedelijke locaties, en locaties zoals de Uithof hebben geprofiteerd van de ligging nabij de internationale infrastructuur: de A1, A2 en A12, Schiphol en de goede internationale railverbindingen. De werkgelegenheid in de provincie is harder gegroeid dan de beroepsbevolking. Er heeft een transitie plaatsgevonden naar zorg-, kennis- en creatieve economie. Dat heeft geleid tot meer werkgelegenheid in de woonwijken en meer kleinschalige bedrijvencomplexen. Voorwaarden voor deze transities waren de verbetering van de bereikbaarheid, bezien in Europees perspectief, en het creëren van een voor de hoogopgeleiden concurrerend woonmilieu. Voor dat woonmilieu waren kwaliteit van de woonomgeving, cultureel aanbod, hoogwaardig onderwijsaanbod, (recreatieve) voorzieningen en een aantrekkelijk landelijk gebied leidend. Ook de voortrekkersrol in duurzaamheid en klimaatambities heeft hoogwaardige werkgelegenheid gestimuleerd.

Traditionele bedrijvigheid is afgenomen, met name in het stadsgewest. De doorontwikkeling van internet heeft het bedrijfsleven in Utrecht sterk geïnternationaliseerd, vooral op het creatieve vlak.

De nog resterende bedrijventerreinen zijn geherstructureerd en geherprofileerd en hebben een intensief ruimtegebruik. Monofunctionele bedrijventerreinen zijn er veel minder: de nieuwe bedrijvigheid is veelal gevestigd in stadswijken en dorpen en op de werkgelegenheidssterreinen hebben zich voor zover mogelijk ook andere functies gevestigd waardoor ze zijn getransformeerd tot gemengde en levendige wijken.

Buitenleven

De diversiteit aan landschappen in de provincie is nog steeds groot. De landschappen zijn aantrekkelijk gebleven doordat de kernkwaliteiten zijn versterkt omdat ze uitgangspunt vormden voor ruimtelijke keuzes en inpassingen. Daarmee is ook recht gedaan aan de Nationale Landschapstatus van een groot deel van de provincie.

De landbouw is nog steeds de belangrijkste drager van het landelijk gebied. Goede productieomstandigheden, schaalvergroting en innovatiekracht geven de landbouw het noodzakelijke blijvend economisch perspectief. Professionalisering van de landbouwverbreding heeft geleid tot landbouwbedrijven die diverse extra diensten bieden, zoals goede recreatievoorzieningen, natuurbeheer, streekproducten en de productie van duurzame energie (w.o. het benutten van reststromen en productie van groene grondstoffen).

In de periode 2010-2040 is de biodiversiteit vergroot. Dit bleek een weerbarstige opgave, die doorzettingsvermogen vergde. De EHS was omstreeks 2020 gerealiseerd en functioneert inmiddels zoals bedoeld: de omvang van en de samenhang tussen de afzonderlijke delen en verbeterde milieucondities bieden garanties voor behoud van de biodiversiteit. De Groene Ruggengraat en de verbinding tussen de Utrechtse Heuvelrug en de Veluwe zijn de robuuste verbindingen voor de natuur en bieden ook ruimte voor recreatie en (drink)waterbeheer. De natuurdoelstellingen sluiten goed aan bij het bodem- en watersysteem en de gewijzigde (klimaat)omstandigheden. Belevingswensen zijn, waar ze vanuit recreatie én natuur gewenst zijn, ingepast.

Hoogwater wordt veilig afgevoerd, de dijken zijn versterkt om de overstromingskans verder te beperken. Bij de Grebbedijk is een Deltadijk gerealiseerd zodat de kans op een plotselinge overstroming hier vrijwel nihil is. Door verbetering van de wisselwerking tussen het bodem- en watersysteem, de natuur en het menselijk handelen, heeft de provincie een goed antwoord op de meeste situaties van wateroverlast of -tekort.

Van met leegstand gepaard gaande krimp in de dorpen is geen sprake, de aantrekkelijkheid van de kleine kernen en dorpen blijft onverminderd groot. Ook senioren vinden er rust, ruimte en zorg in de directe leefomgeving én op steenworp afstand een hoogwaardig cultuuraanbod.

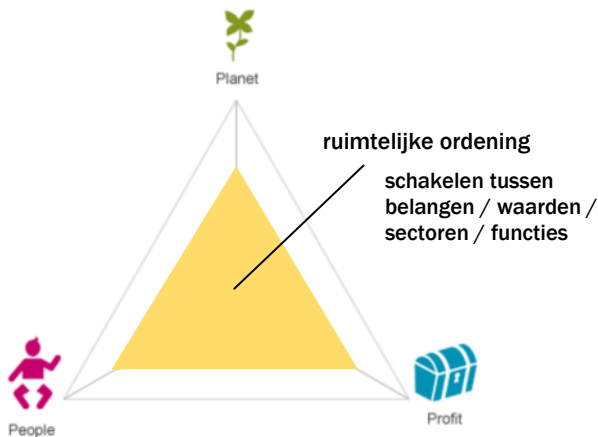
Vanuit de steden en dorpen is het landelijk gebied bereikbaar, toegankelijk en beleefbaar. Het voorziet daarmee in de toegenomen behoefte aan recreatiemogelijkheden op korte afstand van de woonomgeving. De Utrechtse Heuvelrug is belangrijk voor de toeristisch recreatieve sector in combinatie met de zorgsector. Ook het zakelijk toerisme is hier blijvend groot. Stad, ommelanden en landelijk gebied vormen een organisch geheel. Het diverse aanbod aan activiteiten in het landelijk gebied heeft de samenhang tussen stad en ommelanden vergroot. In de stadlandzones zijn ook recreatieve voorzieningen zoals golfbanen ingepast. Voor de diverse vormen van recreatie is er een netwerk van verbindingen dat reikt tot diep in de steden.

5. Opgaven en beleid 2025

In dit hoofdstuk verwoorden we welk beleid gewenst is om onze ambities voor de komende decennia te kunnen realiseren. Wat is er nodig om vanuit de huidige situatie in de richting van de visie voor 2040 te gaan. De huidige situatie is goed in beeld gebracht in de Staat van Utrecht. De ambities zijn verwoord in Utrecht2040 en de ruimtelijke visie op 2040 in het vorige hoofdstuk.

Samenhang en heldere keuzes

Om het beeld dat in de visie op 2040 is geschetst te bereiken, willen we de ruimtelijke opgaven in *samenhang* ontwikkelen. Het accent binnen de ruimtelijke ontwikkeling komt in toenemende mate op herstructurering en transformatie te liggen. Dat vergt een samenhangende integrale insteek op regionaal niveau. Daarom schetsen we in dit hoofdstuk de hoofdlijnen voor 2025 zoveel mogelijk integraal, in samenhang. Daarmee wordt ook een goede basis gelegd voor een duurzame ruimtelijke verknoping van functies. Dat is nodig. Ruimtelijke ordening gaat immers over het brengen van duurzame samenhang in de domeinen mens, milieu en markt. De ruimtelijke ordening is de schakelkast tussen deze drie domeinen.



Ons ruimtelijk beleid voor de periode tot 2025 is een vertaling voor de middellange termijn van onze visie op 2040 en daarmee van de Strategie Utrecht2040. Dit legt een basis voor een doelgestuurde en programmatische uitvoering. Dit blijkt ook uit onze missie.

Missie voor PRS: *Wij werken aan een aantrekkelijke provincie door de ruimte evenwichtig en in onderlinge samenhang te ontwikkelen.*

Door de centrale ligging in het land, als onderdeel van de Randstad, en door het mooie landschap is Utrecht een aantrekkelijke provincie om in te wonen, te werken en te recreëren. Deze aantrekkelijkheid biedt veel kansen voor een hoogwaardige ontwikkeling, maar leidt tegelijk tot concurrentie om de beschikbare ruimte. Daarom is sturing via het ruimtelijk beleid noodzakelijk. Bij die sturing richten wij ons op een goede kwaliteit van leven. Wij streven naar een duurzaam Utrecht en het behoud van de aantrekkingskracht, niet alleen van onze provincie maar ook van de regio in breder verband. Daartoe versterken wij waar we goed in zijn: een ontmoetingspunt voor kennis en creativiteit, met een rijke cultuur en een aantrekkelijk landschap. Wij willen de economie, de sociale verhoudingen, de kwaliteit van de woon- en leefomgeving en de ecologie in samenhang verder ontwikkelen. En daarbij het evenwicht tussen mens, milieu en markt bewaren.

Onze provincie heeft een uitstekende uitgangspositie voor een aantrekkelijke toekomst: de centrale ligging in Nederland, aan de rand van de Randstad, aan drie internationale ontwikkelingsassen (grootweg de A1, A2 en A12 volgend), nabij Schiphol en met internationale railverbindingen, de aanwezigheid van kennis- en zorgcentra, een aantrekkelijke schaal van de leefomgeving en een ruim aanbod aan gave en beleefbare landschappen. Deze gegevens maken dat de provincie een bijzonder aantrekkelijke vestigingsplaats is. Mensen wonen en werken hier graag. Daardoor is er een ruim aanbod aan gekwalificeerd personeel en kennis.

Door deze gunstige uitgangssituatie lijkt het alsof de gewenste ontwikkeling van de provincie “vanzelf” gaat. Het lijkt alsof we niets hoeven te doen. Maar dat is schijn. Zonder sturing zal onze kracht namelijk onze zwakte worden. We blijven alleen een sterke regio als het hier aantrekkelijk is en blijft om te wonen. Dat betekent dat er voldoende en divers woningaanbod moet zijn en een goed voorzieningenniveau, dat we bereikbaar moeten zijn, dat we een concurrerend vestigingsmilieu moeten bieden voor de kennis- en creatieve bedrijven, dat we een aantrekkelijk landschap houden en dat we ook een leefomgeving moeten bieden die duurzaam is. Daarbij gaat het om al deze aspecten samen, alle zijn ze belangrijk. De sterkte van de regio wordt immers bepaald door de zwakste schakel. Dat vergt heldere keuzes.

Voortkomend uit onze missie, de beperkt beschikbare ruimte en de opgaven maken wij 2 hoofdkeuzes in ons ruimtelijk beleid:

- **Inzetten op binnenstedelijke ontwikkeling;**
- **Versterken van de kwaliteit van het landelijk gebied.**

Voor ons zijn dit de twee hoofdkeuzes omdat deze opgaven naar ons oordeel het meest bijdragen aan de leefbaarheid van de provincie. Door het oppakken van deze opgaven worden meerdere aspecten opgepakt, tegelijk en in samenhang. Het toepassen van de lagenbenadering is hierbij een uitgangspunt. De PRS zal uiteraard een verdere detaillering van de samenhang, synergie en hiërarchie van de opgaven bevatten. Daarvoor is het nu nog te vroeg, omdat op diverse punten nog aanvullende informatie nodig is. Het gaat in het bijzonder om de agendapunten in dit hoofdstuk.

De samenhang tussen deze hoofdkeuzes onderling en met en tussen de andere keuzes in dit hoofdstuk is groot. Zo heeft de ontwikkeling van de landbouw vaak directe gevolgen voor natuur en landschap, en hebben de stedelijke ontwikkelingen directe gevolgen voor bereikbaarheid. Maar ook tussen de diverse opgaven voor stad, ommelanden en landelijk gebied is directe samenhang. Het slagen van de binnenstedelijke opgave is een voorwaarde voor het behoud van het landelijk gebied, anderzijds is een aantrekkelijk en beleefbaar landelijk gebied een voorwaarde voor een aantrekkelijke leefomgeving in combinatie met stedelijke verdichting. Daar doorheen geweven zit het generieke belang van duurzaamheid. Een duurzame leefomgeving is ook een vestigingsfactor, van naar verwachting toenemende betekenis. Bij het maken van ruimtelijke keuzes gaat het dus om zowel *alle* aspecten, als om de samenhang daartussen *binnen* gebieden, als om de samenhang *tussen* gebieden.

Naast meer samenhang zal ook sprake zijn van een verschuiving van de ruimtelijke dynamiek. Deze zal zich niet zozeer richten op groei en uitbreiding van de nu nog onbebouwde ruimte, maar op hergebruik en aanpassing van de bestaande ruimte. Het realiseren van ruimtelijke kwaliteit zal hier een nog belangrijker opgave worden.

Met het maken van keuzes zijn we er niet, we gaan in de PRS ook nadrukkelijk aandacht besteden aan de uitvoering. Dit vraagt van ons om goed te kijken naar de haalbaarheid van het voorgenomen beleid en om selectief te zijn in waar we ons voor inzetten. Eén en ander hangt mede af van de (financiële) middelen die beschikbaar worden gesteld voor de uitvoering van het ruimtelijk beleid. In Hoofdstuk 7 gaan we nader in op de uitvoering.

De ruimtelijke ontwikkelingen en keuzes spelen zich niet altijd binnen de provincie af. Diverse thema's zijn provinciegrensoverschrijdend, en pakken wij op in overleg en samenwerking met Rijk, buurprovincies en andere partners. Hierbij denken wij bijvoorbeeld aan de samenwerking in de Randstad, het Groene Hart en Food Valley. In de PRS bepalen wij onze eigen visie en inzet hierbij.

Wij onderschrijven de ambities van de Ontwikkelingsvisie NV Utrecht 2015-2030, die wij verwerkt hebben in deze Kadernota. De PRS heeft als looptijd 2013-2025, met een doorkijk naar 2040. Waar dat relevant en mogelijk is zullen we in de PRS voor de afstemming met het NV-traject het jaartal 2030 – als tussenstap - opnemen.

Bij de bodem en het water beginnen

Onze keuze: Wij sturen op een robuust en duurzaam bodem- en watersysteem als drager van duurzame ruimtelijke ontwikkeling.
--

Bij het maken van ruimtelijke keuzes betrekken wij in een vroegtijdig stadium de (on)mogelijkheden van het aanwezige bodem- en watersysteem. Dat dient als geheel te blijven functioneren. Daarvoor moet het systeem robuust zijn. We willen, mede vanuit duurzaamheid, bij het (her)inrichten van de ruimte de

gebiedseigen bodemkwaliteit een factor van belang laten zijn en blijven. Dit doen wij door nader invulling te geven aan de lagenbenadering, vanuit de doelstelling van onze provinciale bodemvisie: "Wij streven naar een duurzaam gebruik van de ondergrond (bodem en water) dat gebaseerd is op evenwicht tussen het beschermen en benutten van de eigenschappen en kwaliteiten van de ondergrond."

We bezinnen ons op onze rol in de ondergrondse ordening. Dit speelt vaak in het stedelijk gebied, waar veel druk is op de ondergrondse ruimte, maar waar onze rol van oudsher beperkt is. Ook zal dit in stedelijk en landelijk gebied in toenemende mate gaan spelen bij koude-warmteopslag in relatie tot grondwater.

Agenda: Wij bezinnen ons op onze rol in de ondergrondse ordening.

In het Provinciaal Waterplan² zijn drie opgaven geformuleerd met ruimtelijke relevantie, te weten:

- een maatschappelijk acceptabel overstromingsrisico;
- omgaan met wateroverlast en -schaarste;
- een sterkere bijdrage van water aan ons leefklimaat.

In de Staat van Utrecht krijgt het overstromingsrisico nu nog een rode kaart. De met overstromingsrisico's samenhangende aspecten krijgen al uitgebreid aandacht in het Waterplan en worden meegenomen in de discussie in het kader van het Deltaprogramma³, vooral over de normering van de keringen. Hierbij wordt gekeken wat de overstromingsrisico's zijn onder de verschillende klimaatscenario's en welke gevolgen dit kan hebben. In het kader van het project Ruimte voor de Lek zorgen wij al voor een afname van de overstromingskans. Wij gaan bekijken in hoeverre er aanvullende maatregelen en voorzieningen nodig zijn die ruimtelijke gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving. Indien deze gevolgen er zijn, zullen we kijken hoe dit, zo mogelijk, gecombineerd kan worden met andere functies, zoals natuur of recreatie. Ruimtelijke gevolgen zien wij breed. Het gaat zowel om het zo nodig aanpassen van keringen als om maatregelen in stedelijk en landelijk gebied om de gevolgen van overstromingen te beperken.

Wij doen onderzoek naar de noodzaak van nieuwe waterbergingsbehoefte. Indien daartoe aanleiding bestaat verankeren we de aanvullende behoefte in de PRS. Voor het overige kan het huidige ruimtelijk beleid voor waterberging gehandhaafd blijven.

Wij voeren een studie uit om te bepalen wat de waterbehoefte onder de klimaatscenario's kan worden. Daar waar dit voldoende richting geeft, verwerken wij dit in ons beleid. Veel keuzes zullen echter pas na 2014 verwerkt kunnen worden, als het Deltaprogramma haar resultaten oplevert. Op dit moment kan nog niet aangegeven worden of dit vergaande veranderingen op zal leveren. Wel is duidelijk, dat vanwege de te verwachten toenemende droogte, ons beleid een voorzorgsprincipe zal bevatten. De strekking daarvan zal zijn, dat bij functiewijzigingen de gevolgen daarvan voor de vraag naar water moeten worden meegewogen.

Agenda: Wij onderzoeken welke maatregelen nodig zijn voor een maatschappelijk acceptabel overstromingsrisico en of er aanvullende waterbergingsbehoefte bestaat.

Het provinciaal waterplan is deels aangemerkt als structuurvisie. De nieuwe onderdelen daarvan zullen wij daar waar nodig door laten werken in de nieuwe Provinciale Ruimtelijke Verordening.

In het bestaand stedelijk gebied moet het gebeuren

Onze keuze: Wij willen tweederde deel van de woningbouwopgave binnenstedelijk realiseren, met een accent op multimodale knooppunten.

Wij voorzien thans dat in de periode 2013- 2025 nog ruim 60.000 woningen gebouwd kunnen worden in de provincie.

Indicatie woningbouwmogelijkheden provincie Utrecht⁴

² Provinciaal Waterplan 2010-2015, vastgesteld door Provinciale Staten op 23 november 2009

³ Het Deltaprogramma bestaat uit een reeks concrete projecten. Die projecten moeten ervoor zorgen dat ons land wordt behoed voor overstroming(en) en daarnaast moeten ze de zoetwatervoorziening veiligstellen.

⁴ De aantallen zijn overgenomen uit de Gebiedsagenda Utrecht 2009 en o.m. afgeleid uit de Ontwikkelingsvisie NV Utrecht. Tevens zullen in de NVperiode (2015-2030) in totaal 15.000 woningen in Almere worden gebouwd om de woningbehoefte in het NV Utrecht-gebied (inclusief Gooi en Vechtstreek) te accommoderen, waarvan 10.000 woningen ten behoeve van de provincie Utrecht. Voor de periode 2010-2015 is het aantal woningen weergegeven dat nodig is om het woningbouwproductieniveau in de deelgebieden regio Utrecht en Regio Amersfoort op het peil te houden van de afgelopen jaren 2005-2008 (mede tegen de achtergrond van de economische recessie). De verwachting is dat de productie in de jaren 2010-2012 lager zal zijn. Voor de deelgebieden Zuidoost en

	2010-2015	2015-2020	2020-2030
Regio Utrecht	20.000	16.400	20.600
Regio Amersfoort	7.500	7.000	5.200
Utrecht-Zuidoost en -West	7.000	7.500	7.500
Provincie Utrecht	34.500	30.900	33.300

Om als regio aantrekkelijk te blijven is het realiseren van een omvangrijke woningbouwopgave een cruciale opgave. Conform de NV Utrecht-ambitie willen wij tweederde deel van deze opgave binnenstedelijk⁵ realiseren. Om meerdere redenen vinden wij dit noodzakelijk. Allereerst is er toenemende vraag naar binnenstedelijk wonen. Verder kan het binnenstedelijk bouwen bijdragen aan een beter draagvlak voor zowel openbaar vervoer als voor tal van voorzieningen (w.o. het cultuuraanbod) die het wonen in de regio aantrekkelijk maken. Ook voorkomt het extra claims op het landelijk gebied. Wij zien in het bestaand stedelijke gebied in onze provincie nog voldoende ruimte om deze ambitie te verwezenlijken, bijvoorbeeld door transformatie van verouderde bedrijventerreinen, schoollocaties of kantoorgebouwen. Daarbij is een zorgvuldige afweging van locaties en zorgvuldige planontwikkeling van groot belang, ook vanwege de woningbehoefte, de leefbaarheid en de gezondheid van de toekomstige bewoners.

Wij realiseren ons dat een verdere binnenstedelijke verdichting niet makkelijk is en nieuwe problemen met zich mee kan brengen. Het zijn vaak projecten van lange adem. Alle partijen, en zeker de overheden moeten hierin nauw samenwerken, om zowel de kwalitatieve als kwantitatieve doelen te realiseren. Vanuit het adagium “decentraal wat kan, centraal wat moet” vinden wij dat het voortouw hierin primair bij de gemeenten ligt. Echter, gezien het belang van het realiseren van deze binnenstedelijke opgave voor het functioneren van de regio, zijn wij hiervoor medeverantwoordelijk. Wij blijven met de gemeenten en andere belanghebbenden in gesprek om te bekijken met welke rolverdeling de voortgang van de inbreiding gestimuleerd en gegarandeerd kan worden en met welk instrumentarium wij de gemeenten kunnen ondersteunen. Onder andere in het Afsprakenkader NV Utrecht wordt dit uitgewerkt.

Agenda: Wij onderzoeken in samenwerking met gemeenten en andere betrokkenen op welke wijze de binnenstedelijke ambities gerealiseerd kunnen worden.

Niet overal zal sprake zijn van groei. Mogelijk zal in met name het zuidoosten en westen van de provincie lokaal sprake zijn van lichte krimp. Afhankelijk van de omvang van de krimp kan dit gevolgen hebben voor het voorzieningenniveau en de leefbaarheid. Ervaringen in gebieden waar krimp een actueel gegeven is, leren dat het verstandig is zeer tijdig te anticiperen op krimp. Wij zullen met de gemeenten waar dit eventueel kan gaan spelen, bekijken of een specifieke aanpak gewenst is.

Leefbare verstedelijking

Met een accent op binnenstedelijke ontwikkeling alleen zijn we er niet. Het moet ook bijdragen aan de leefbaarheid. Leefbaarheid is het samenspel tussen de fysieke kwaliteit, de sociale kwaliteit en de veiligheid van de omgeving. Risico's op het gebied van leefbaarheid die samenhangen met de ruimtelijke ontwikkeling zijn toenemende segregatie, vermindering van sociale cohesie en gezondheidsaspecten. Deze risico's kunnen worden ondervangen door extra aandacht te geven aan de kwaliteit van de te bouwen woningen en van de openbare ruimte.

Om alle mensen te laten meedoen in de maatschappij en hierbij de keuzevrijheid en kansen op de woningmarkt te vergroten is differentiatie essentieel: het gaat hierbij om onder andere voldoende betaalbare woningen, kleinschalige woonvormen, flexibele woonconcepten, het mengen van wonen met werken en het creëren van ontmoetingsplekken. Ook vergrijzing stelt eisen aan de inrichting van de leefomgeving. Bij een juiste aanpak van de binnenstedelijke ontwikkeling gaan kwantiteit en kwaliteit hand in hand.

Niet ter discussie staat dat gemeenten primair verantwoordelijk zijn voor het realiseren van de gewenste kwaliteit in de bestaande kernen. Wat er binnen de steden en dorpen gebeurt, is voor ons echter wel van belang. Het hangt immers samen met provinciale beleidsterreinen en kan sterke invloed hebben op het realiseren van onze ambities. Bijvoorbeeld op het gebied van woonmilieus en woningdifferentiatie,

West-Utrecht geven de aantallen de gewenste productie weer. Het gaat daarbij om voorlopige ramingen die in het kader van de PRS nog zullen worden gezien. Aantallen betreffen de reële woningbouwmogelijkheden, waarbij het voor een deel gaat om sloop/nieuwbouw (bruto).

⁵ In deze Kadernota hebben de termen als 'binnenstedelijk' en 'verstedelijking' niet alleen betrekking op de grote steden, maar op alle kernen, dus ook op dorpen. Binnenstedelijk betekent binnen de rode contouren.

leefbaarheid, levensloopbestendigheid, milieukwaliteit, duurzaamheid en duurzame energieopwekking. Dit hoeft niet te betekenen dat we vanuit het ruimtelijk beleid hierop gaan sturen. Vaak zijn er andere instrumenten die wij hierop inzetten. Hierover willen wij met gemeenten en andere betrokken instanties in gesprek gaan.

Agenda: We gaan samen met de partners onderzoeken welke rolverdeling de beste garanties biedt voor leefbaarheid en kwaliteit in de kernen.

Dynamiek binnen de rode contouren

Het accent in de ruimtelijke ordening voor wat betreft het stedelijk gebied verschuift van uitbreiding naar beheer en functieverandering. Doordat onze samenleving zich ontwikkelt, verandert ook ons ruimtegebruik: binnenstedelijke bedrijvenlocaties, vroeger centraal gelegen aan het water of het spoor, zijn inmiddels niet meer aantrekkelijk voor bedrijven; door ontgroening, schaalvergroting en innovatie in het onderwijs hebben onderwijsgebouwen hun functie verloren en komen beschikbaar voor herontwikkeling.

De meest recent in het oog springende verandering is die op de kantorenmarkt. Daar is sprake van een structureel overaanbod en forse leegstand. De verwachting is dat er door het “nieuwe werken” blijvend minder kantoorruimte nodig is, maar dat die kantoorruimte wel moet voldoen aan de modernste eisen, bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid, faciliteiten, flexibiliteit en bereikbaarheid. Van het huidige kantorenaanbod dateert ca. 75% uit de jaren 1980 tot 1995, veelal gelegen op monofunctionele locaties. Op deze locaties is ook de meeste leegstand. Vanuit efficiënt ruimtegebruik en gezien de schaars beschikbare ruimte in de provincie, vinden wij dit een ongewenste ontwikkeling, die naar onze mening op regionale schaal moet worden opgepakt. Wij gaan samen met gemeenten en maatschappelijke partners de situatie op de kantorenmarkt analyseren en bezien hoe we hier in de PRS op in kunnen spelen.

Agenda: We gaan samen met de partners onderzoeken welk beleid er nodig is voor een evenwichtige provinciale kantorenmarkt en hoe we transformatie van kantoorgebouwen en kantorenlocaties kunnen stimuleren

Eén van de potentiële grote gebiedsontwikkelingsprojecten voor de komende jaren is de A12-zone. Deze zone tussen Oudenrijn en Lunetten is in beeld als potentiële majeure ontwikkelingslocatie voor de langere termijn (in ieder geval niet voor 2020). De locatie ligt in het hart van Nederland, nabij Schiphol en is goed bereikbaar. Het kan daardoor uitgroeien tot een toplocatie: één van de modernste stedelijke gebieden in Nederland, vestigingsplaats voor belangrijke bedrijven en instituties, en innovatieve woningbouw gemengd met voorzieningen voor werken, sport en recreatie. Een dergelijke ontwikkeling biedt tegelijk de mogelijkheid om meer samenhang te brengen in het stedelijk weefsel tussen de steden Utrecht, Nieuwegein en Houten. Met regiopartners en het Rijk onderzoeken wij of de herontwikkeling van de A12-zone het juiste antwoord en de juiste investering is voor de ruimtelijke uitdagingen op langere termijn (wenkend perspectief). Momenteel wordt onderzocht of de aanpassingen aan (de aansluitingen van) de A12 die voortvloeien uit de Planstudie ring Utrecht zodanig kunnen worden uitgevoerd dat ze bijdragen aan de mogelijke ontwikkeling van de A12-zone.

Agenda: We gaan samen met onze partners en het Rijk onderzoeken welke mogelijkheden en kansen er zijn voor de ontwikkeling van de A12-zone

Waar gaan we toch uitbreiden

Onze keuze: Wij nemen alleen de uitbreidingslocaties uit de Ontwikkelingsvisie NV Utrecht als grotere uitbreiding op in de PRS.

In het bestaand bebouwd gebied kan niet de hele gewenste woningbouwopgave tot 2025 worden gerealiseerd. Ongeveer 1/3 deel zal buiten het bestaande stedelijke gebied gebouwd moeten worden. In de structuurvisie nemen wij als grotere uitbreidingen alleen de locaties en zoekrichtingen uit de ontwikkelingsvisie van de NV Utrecht over (onder andere Rijnenburg, Vathorst West, Kromme Rijn/Lekzone, Woudenberg)⁶. Andere grote uitbreidingslocaties voorzien wij nu niet.

⁶ Momenteel vinden er diverse verkenningen plaats naar de ontwikkelingsmogelijkheden van deze locaties. Afhankelijk van de uitkomst daarvan bezien wij hoe we deze locaties in de PRS opnemen.

De afgelopen jaren is de verstedelijkingsdruk vooral opgevangen in het Stadsgebied Utrecht en in Amersfoort. Daarnaast zijn in West- Utrecht (Woerden) en Zuidoost Utrecht (Veenendaal) regionale opvangkernen aangewezen. Op deze manier werd zoveel mogelijk in de behoefte voorzien en werden tegelijkertijd meer kwetsbare gebieden gevrijwaard van al te veel stedelijke uitbreiding. In de Voorloper Groene Hart is opgenomen dat woningbouw hier tot 2020 in principe plaatsvindt binnen rode contouren en afgestemd op de ruimtelijke karakteristieken van het gebied.

Ook de komende periode willen wij de verstedelijkingsdruk met name opvangen binnen het stadsgewest Utrecht en de regio Amersfoort. Uit de Ontwikkelingsvisie NV Utrecht blijkt dat hiervoor voldoende mogelijkheden aanwezig zijn. In West- en Zuidoost Utrecht wordt de eigen behoefte primair opgevangen via inbreiding. Als er onvoldoende inbreidingsmogelijkheden zijn om de vraag op te vangen, kan uitbreiding worden overwogen, mits dat ruimtelijk aanvaardbaar is. Indien van toepassing houden wij daarbij ook rekening met migratiesaldo nul, op het niveau van de nationale landschappen. Wij zullen dit nader uitwerken in de structuurvisie. Daarin zal ook moeten blijken of de regionale opvangfunctie van Woerden en Veenendaal in de komende periode wordt gecontinueerd. Voor wat betreft Veenendaal betrekken we daarbij de ontwikkelingen in het kader van Food Valley.

Agenda: Wij gaan onderzoeken of de regionale opvangfunctie van Woerden en Veenendaal gecontinueerd moet worden.

In de toekomst is afname van het aantal inwoners in enkele kernen niet uit te sluiten. Dit is het gevolg van ons restrictief beleid in de afgelopen jaren en van trends en ontwikkelingen als gezinsverdunding en vergrijzing. Bij een gelijkblijvend aantal woningen zal het inwonertal logischerwijs teruglopen. Het heeft dus in eerste instantie niets te maken met de aantrekkelijkheid van de woningen of woonomgeving. Wij zetten ons beleid op dit punt voort: de aanvaardbaarheid van uitbreidingen van kernen wordt beoordeeld vanuit ruimtelijke overwegingen. Daarbij worden ook de mogelijkheden binnen de bestaande rode contouren nadrukkelijk betrokken.

Knooppuntontwikkeling

Knooppunten zijn bij uitstek geschikt voor (binnenstedelijke) ontwikkeling. Ze bieden de mogelijkheid infrastructuur en ruimtelijke ontwikkeling optimaal met elkaar te verbinden. Een knooppunt kan worden getypeerd als een plek waar meerdere vervoersmodaliteiten met elkaar samenkomen en waar sprake is of kan zijn van enige centrumontwikkeling en stedelijke verdichting. Juist de combinatie van functies kan een knooppunt versterken. Voordelen daarbij zijn onder andere het verhogen van de vervoerswaarden van openbaar vervoer, het creëren van vernieuwende woon- en werkmilieus en het vergroten van de toegankelijkheid van voorzieningen en gebieden. Daarbij is het wel van belang selectief te zijn en de knooppunten onderscheidend van elkaar te maken. Knooppunten zijn er op verschillende niveaus. De stationsgebieden van Utrecht en Amersfoort kunnen een rol spelen op nationaal niveau. Maar ook regionaal zijn er (potentiële) knooppunten te benoemen. Denk bijvoorbeeld aan de ontwikkelingsplannen rondom de stations Breukelen en Driebergen-Zeist. Ook Veenendaal-De Klomp heeft in dit kader potenties. De gewenste uitbreiding van het regionale openbaar vervoersnetwerk biedt wellicht weer nieuwe mogelijkheden. In het traject naar de structuurvisie toe gaan wij onderzoeken welke mogelijkheden knooppuntontwikkeling heeft en welke rol wij daarin willen spelen.

Voor de stedelijke ontwikkelingsmogelijkheden nabij stations is het van belang dat deze locaties zoveel mogelijk worden ontzien bij het vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor. Wij zullen daarom de ontwikkelingen en de besluitvorming over Basisnet spoor (risicoplafonds vervoer gevaarlijke stoffen) en het Programma Hoogfrequent Spoor (bepalend voor de routevarianten voor het goederenvervoer) nauwgezet blijven volgen.

Agenda: Wij gaan de mogelijkheden van knooppuntontwikkelingen onderzoeken.

Stedelijke ontwikkeling en landelijk gebied, een twee-eenheid

Niet alleen de kwaliteit van de steden en dorpen bepaalt of Utrecht aantrekkelijk is om te wonen, ook de diversiteit en kwaliteit van het landelijk gebied is hiervoor belangrijk. Ongeveer zeventig procent van de Utrechtse stedelijke bevolking brengt regelmatig tijd door op het platteland, meestal recreërend. Ook veel toeristen die naar Utrecht komen bezoeken het platteland. De belevingswaarde van het landelijk gebied is dus van groot belang. Deze wordt vooral bepaald door de diversiteit en de kernkwaliteiten van het landschap, door de kwaliteit van de natuur en door de toegankelijkheid en bereikbaarheid van het gebied.

Het is belangrijk dat dit op niveau blijft en wordt versterkt. Het beleid dat voor deze aspecten (landschap, natuur en beleving) -in samenhang- noodzakelijk is, wordt hierna toegelicht.

Landschappelijke kernkwaliteiten

Onze keuze: Wij hebben als ambitie het behouden en versterken van de diversiteit, kwaliteit en beleefbaarheid van het landschap.

Dat het Utrechtse landschap divers en van hoge kwaliteit is blijkt onder meer uit het feit dat in onze provincie vijf nationale landschappen en een provinciaal landschap / nationaal park zijn gelegen. Cultuurhistorische structuren zoals de waterlinies en buitenplaatsgordels die hier ook deels onderdeel van zijn, versterken de kwaliteit. De landschappelijke kenmerken zijn het resultaat van de wisselwerking tussen het bodem- en watersysteem, de natuur en het menselijk handelen. Het landschap bevat veel sporen van de natuurlijke ontstaansgeschiedenis (aardkundige waarden) en van onze verre voorouders (cultuurhistorie en archeologie). Onze ambitie is het behouden en versterken van de diversiteit en kwaliteit van het landschap en daarbij van de identiteit en beleefbaarheid.

Om onze ambities te bereiken, willen we de kwaliteiten van de landschappen bewaren waar dit nodig is. Waar dit kan zal ruimte voor dynamiek zijn. In de meest waardevolle delen van de Utrechtse landschappen zetten we vooral in op het versterken van de kwaliteiten en het beheren ervan. Daar waar een kwaliteitsimpuls noodzakelijk is om de belevingswaarde van deze landschappen te verhogen zullen wij die gaan geven. Nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen zullen hier slechts beperkt mogelijk zijn. In andere delen van de Utrechtse landschappen is meer ruimte voor ontwikkelingen. We willen wel dat eventuele nieuwe ontwikkelingen plaatsvinden op basis van de kernkwaliteiten, de karakteristieke eigenschappen van de verschillende landschappen in onze provincie.

In de Utrechtse landschappen is ruimte voor wonen, werken en recreëren. Deze dynamiek hoort bij het landschap, maar wel op zo'n manier dat de landschapskwaliteit wordt versterkt. In het werken met landschapskwaliteit gaan we uit van een samenspel tussen het beeld (wat zie je), de functies (wat gebeurt er) en robuuste structuren (samenhang, relaties). Dit betekent dat we niet alleen willen vastleggen wat de huidige landschapskwaliteit is, maar dat we ook aan willen geven hoe deze de ruimtelijke ontwikkelingen kan sturen en welke kwalitatieve randvoorwaarden het landschap aan deze ontwikkelingen meegeeft. Denk bijvoorbeeld aan grootschalige initiatieven, zoals golfterreinen, maar ook aan hoogbouw in het stedelijk gebied. Deze kunnen hun invloed hebben op de beleving van het landschap. Vooral in het weidse, open landschap en in de gebieden nabij de bebouwingskernen zal er een spanning blijven tussen behoud van het unieke Utrechtse landschap en druk van verstedelijking. Hieraan geven we richting door aan te geven waar ontwikkelingen wel en niet passend kunnen zijn in de schaal van de landschappelijke structuur ter plaatse.

Agenda: Wij gaan de kwetsbaarheid en potenties van de Utrechtse landschappen in relatie tot ruimtelijke ontwikkelingen, zoals hoogbouw of nieuwbouw van woningen of bedrijven nader analyseren als basis voor ons beleid op dit punt.

Ons landschapsbeleid krijgt handen en voeten via de Kwaliteitsgids Utrechtse Landschappen. Voor het Groene Hart is dit een nadere verbijzondering van de Kwaliteitsatlas Groene Hart. In de Kwaliteitsgids schetsen we het landschappelijke kader. Dit resulteert in ambities voor het landschap. De kernkwaliteiten zullen terugkomen in de structuurvisie en voor wat betreft in ieder geval de nationale landschappen ook in de nieuwe verordening. De Kwaliteitsgids is echter meer dan een onderlegger voor ons nieuwe ruimtelijke beleid. Het laat ook zien hoe plannen en projecten ingepast kunnen worden in onze landschappen. Wij gaan gebruik hiervan bij initiatieven en ontwikkelingen in het landelijk gebied bevorderen.

Agenda: Wij gebruiken de Kwaliteitsgids voor de Utrechtse landschappen als een onderlegger voor (het omgaan met) de landschappelijke kernkwaliteiten in de PRS.

In het landschap wordt gewoond, gewerkt en gerecreëerd. Bestaande bebouwing verandert van functie. Niet elke functieverandering is zonder gevolgen voor het landschap of voor andere functies. We willen hierop blijven sturen. Ons huidige beleid kent diverse regelingen voor functiewijziging in het landelijk gebied (o.a. ruimte voor ruimte, rood voor groen en nieuwe landgoederen). We gaan in het traject naar de PRS toe deze regelingen opnieuw bezien. We bekijken of de regelgeving duidelijker kan worden,

voldoende flexibiliteit biedt én zorgt voor ruimtelijke kwaliteit. Dit laatste betekent dat we nadrukkelijk ook een link gaan leggen tussen de regelingen en de kwaliteit van het landschap. Dit zou kunnen resulteren in regelingen die meer differentiëren naar de verschillende landschappen. Daarbij gaan we ook na hoe gerealiseerd kan worden dat nieuwe functies mede een economische drager kunnen zijn voor het behouden en ontwikkelen van kwaliteiten van de landschappen.

Agenda: We gaan de huidige regelingen voor functiewijzigingen in het landelijk gebied, te weten ruimte voor ruimte, rood voor groen, nieuwe landgoederen, functieverandering en groene werklandschappen evalueren en op basis daarvan bezien hoe we deze kunnen verbeteren.

Zichtbaar verleden

Onze keuze: Wij gaan de cultuurhistorische hoofdstructuur bestendigen en verder uitwerken via het specificeren van de kernwaarden.

Een bijzonder element in de landschappelijke kwaliteit vormt de cultuurhistorie. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de Nieuwe Hollandse Waterlinie, de Stichtse Lustwarande en de Grebbelinie. Cultuurhistorie is niet alleen 'het mooie plaatje' maar geeft door tijdsdiepte en achterliggende verhalen ook betekenis en identiteit aan het landschap. De cultuurhistorische kernwaarden hebben wij vastgelegd in de Cultuurhistorische Hoofdstructuur (CHS). Het gaat hier om bovenlokale samenhangende structuren en gebieden. Het geeft de selectie aan van cultuurhistorische topgebieden en structuren waarmee rekening moet worden gehouden. Wij willen de CHS, die al opgenomen is in onze huidige structuurvisie, bestendigen en verder uitwerken door de kernwaarden nader te specificeren. We willen de CHS hierbij beter hanteerbaar maken, zowel door scherper aan te geven welke gebieden het meest waardevol zijn, als door, naast de ruimtelijke ordening, handreikingen te bieden voor de omgang met de CHS. Behoud door ontwikkeling (behouden en benutten) en gebiedsgericht erfgoedbeleid zijn hierbij de uitgangspunten. Ook het sturingsmechanisme voor de CHS uit onze huidige structuurvisie behouden we en gaan we nader operationaliseren.

Ons beleid voor aardkundige en archeologische waarden bestendigen wij in de nieuwe structuurvisie. We kijken hierbij naar kansen voor ontwikkelopgaven en voor recreatieve beleving.

Energie in steden en in het landschap

Onze keuze: Wij zorgen er voor dat in 2020 meer dan 20% van onze energievoorziening duurzaam is. Dit kan stevige consequenties hebben voor het omgaan met de ruimte in (en eventueel buiten) onze provincie.

Wij hebben de ambitie om in 2040 het grondgebied van de provincie Utrecht klimaatneutraal georganiseerd te hebben. De opgave is enerzijds om het energiegebruik sterk te verminderen door besparingen en innovaties. De ruimtelijke component hierbij op provinciaal niveau is beperkt. Het gaat bijvoorbeeld om vergroening van steden en groene daken, iets wat vooral van gemeentelijk niveau is. Anderzijds is de opgave om de energie die we nog nodig hebben duurzaam op te wekken. Hierbij gaat het niet alleen om het centraal opwekken van grote hoeveelheden energie, maar zeker ook om het bij elkaar brengen van verschillende energie- of warmtevragende en energie- of warmteleverende functies.

Op dit moment ligt er een rode kaart uit de Staat van Utrecht voor het broeikas-effect. We moeten dus snel aan de slag. Om de ambitie voor 2040 te kunnen bereiken, zullen we in de looptijd van de PRS een aardig eind op weg moeten zijn. Dit betekent voor de looptijd van de structuurvisie een forse inzet op energiebesparing en op het verduurzamen van de energie. Hiervoor gaan we de komende tijd analyseren wat de bijdrage van verschillende vormen van duurzame energie zou kunnen zijn. We kijken naar de mogelijkheden van windenergie, zonne-energie, beter benutten van restwarmte, warmte- en koudeopslag, geothermie, benutting van biomassa en energielandbouw (passend bij het bodemgebruik, denk aan rietteelt in veenweidegebieden).

We kunnen onze ambitie alleen bereiken als het ruimtelijk beleid hier ruimte voor biedt, zowel voor wat betreft de locaties van duurzame energieopwekking, als voor het bijbehorende distributie- en opslagsysteem. De omschakeling naar duurzame vormen van energievoorziening kan echter gevolgen hebben voor bijvoorbeeld het landschapsbeeld. Denk aan de aanwezigheid van windturbines of biomassa-productie en -centrales in het landschap. Bij de analyse naar de mogelijke bijdrage van de verschillende vormen van duurzame energie zal dit nadrukkelijk aan de orde komen.

Agenda: Wij gaan de bijdrage analyseren die de verschillende vormen van duurzame energie kunnen leveren aan een duurzamere energievoorziening, waarbij de relaties hiervan met ons andere beleid, zoals voor de landschappen, nadrukkelijk aan de orde komt.

Het voorgaande wordt ook wel 'mitigatiebeleid' genoemd. Naast mitigatie zullen wij ook gaan werken aan klimaatadaptatie, het aanpassen aan de gevolgen van klimaatverandering. We hebben namelijk niet alleen de ambitie om in 2040 het grondgebied van de provincie Utrecht klimaatneutraal georganiseerd te hebben, maar ook klimaatbestendig. Daarbij gaat het om het behouden van een veilig en goed leefklimaat voor plant, dier en mens, ondanks de klimaatverandering. Adaptatie heeft invloed op ruimtelijke processen. Zo kunnen er bij gebiedsontwikkeling extra criteria komen kijken, zoals aanpassingsvermogen en klimaatrobustheid. Maatregelen kunnen liggen op het vlak van water (gebiedseigen water vasthouden en bergen, de zoetwatervoorziening op orde krijgen, waterrobust bouwen), van natuur (het in stand houden van biodiversiteit, ook als het warmer en droger wordt), van landbouw (veranderende of nieuwe gewassen, omgaan met ziekten en plagen), maar ook van de stad (klimaatbestendig bouwen en verbeteren leefklimaat voor het voorkomen van hittestress). Veel van deze onderwerpen komen elders in deze kadernota aan bod. Vanwege de gezamenlijke noemer, klimaatadaptatie willen wij de samenhang tussen deze opgaven ook in beeld houden. Wij richten ons daarbij op no regret-maatregelen, welke erop gericht zijn om te voorkomen dat op langere termijn extra kosten moeten worden gemaakt voor het bereiken van een vergelijkbaar effect.

Agenda: Wij gaan onderzoeken hoe wij klimaatadaptatie zo optimaal mogelijk kunnen invlechten in ons beleid met als uitgangspunt: anticipatie op klimaatverandering via no regret-maatregelen.

Het Hollandse Veenweidelandschap daalt

Onze keuze: Wij nemen het beleid voor de veenweidegebieden uit de Voorloper Groene Hart als uitgangspunt: Substantieel afremmen van de bodemdaling in veenweidegebieden binnen een robuust en klimaatbestendig watersysteem, zodanig dat het op lange termijn goed betaalbaar en beheersbaar is en dat rekening wordt gehouden met behoud en ontwikkeling van de landschappelijke kernkwaliteiten.

Een onderdeel van het bodem- en waterbeleid heeft specifieke aandacht vanwege de grote impact hiervan op onze provincie. Het betreft het probleem van bodemdaling in het veenweidegebied (met name gelegen in het Groene Hart). De Voorloper Groene Hart geeft de hoofdlijnen voor het afremmen van bodemdaling aan met als vertrekpunt: 'Substantieel afremmen van de bodemdaling binnen een robuust en klimaatbestendig watersysteem, zodanig dat het op lange termijn goed betaalbaar en beheersbaar is en dat rekening wordt gehouden met behoud en ontwikkeling van de landschappelijke kernkwaliteiten'. Dit beleid uit de Voorloper bevat globaal samengevat de volgende richtingen:

- in de meest kwetsbare gebieden via herinrichting naar (natte) natuur de bodemdaling zo veel mogelijk beperken en het watersysteem robuuster maken (Voorloper noemt dit prioritaire gebieden);
- in gebieden daarbuiten waar eveneens een bodemdalingsopgave ligt behoud van een vitale landbouw in combinatie met afremmen van bodemdaling (Voorloper noemt dit niet-prioritaire gebieden);
- In gebieden die matig of niet kwetsbaar zijn voor bodemdaling is geen aanvullend beleid nodig (Voorloper noemt dit overige gebieden).

We willen ons beleid voor het afremmen van bodemdaling in de veenweidegebieden, mede in het belang van het verminderen van de CO₂ uitstoot, in lijn brengen met de Voorloper Groene Hart. Omdat het onderzoek op dit onderwerp ook nog volop in ontwikkeling is, zullen wij de actuele stand van zaken hierbij inpassen, inclusief de (eerste) uitkomsten uit de zoetwatervisie uit het Deltaprogramma.

Agenda: Wij gaan onderzoeken hoe wij ons beleid voor de veenweidegebieden nog beter in lijn kunnen brengen met de Voorloper Groene Hart, met meeneming van de actuele stand van zaken voor wat betreft het onderzoek naar met name de bodemdalingsproblematiek in deze gebieden.

In de huidige structuurvisie en verordening is al een concrete stap gezet: in veenweidegebieden die kwetsbaar zijn voor oxidatie bij bodembewerking wordt de mogelijkheid van ruwvoerteelten die gepaard gaan met bodembewerking, zoals maïsteelt, uitgesloten. Dit beleid bestendigen wij.

Soortenrijke en aantrekkelijke natuur

Onze keuze: Wij bestendigen de hoofdlijnen van ons natuurbeleid. In de werkingsperiode van de Structuurvisie ronden wij de realisering van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) af. In de PRS actualiseren wij de begrenzing van de EHS.

De aantrekkelijkheid van het landelijk gebied wordt mede bepaald door de kwaliteit en omvang van natuur. Aantrekkelijke natuur met biodiversiteit draagt bij aan de aantrekkelijkheid van het landschap en van de regio als vestigingplaats. In de Staat van Utrecht is aan de soortenrijkdom een rode kaart gegeven. Er ligt dus een verbeteringsopgave. Daarom zullen wij ruimtelijke ontwikkelingen steeds rekenschap moeten geven van de gevolgen ervan voor de biodiversiteit. Zowel binnen als buiten de EHS.

We zijn hard op weg met het realiseren van de EHS. Wij streven er naar deze realisatie in 2018 af te ronden. Met het verder realiseren van de EHS bestendigen we de hoofdlijnen van ons huidige natuurbeleid en geven we invulling aan de biodiversiteitsopgave. Daarmee wordt gewerkt aan een netwerk van natuurgebieden dat de migratie van soorten voldoende faciliteert en “klimaatproof” is. Sterker dan voorheen zou ruimte gegeven moeten worden aan natuurlijke processen, zoals migratie van soorten en het bodem- en watersysteem.

Wij zullen in de PRS, waar mogelijk, de begrenzing van de EHS actualiseren. De begrenzing wordt gebaseerd op de herijking van de EHS, die wij op korte termijn gaan uitvoeren. De herijking wordt uitgevoerd naar aanleiding van het Regeerakkoord Kabinet Rutte-Verhagen en de conclusie uit de MTR⁷ dat er onvoldoende middelen beschikbaar zijn om alle beoogde doelen te realiseren. Uitgangspunten bij die herijking zijn het ecologisch functioneren van de herijkte EHS en de reeds gemaakte bestuurlijke afspraken. Bij het actualiseren van de begrenzing worden ook de besluiten die zijn genomen na vaststelling van de huidige begrenzing betrokken. Omdat waarschijnlijk meer gebieden met natuurwaarden buiten de herijkte EHS komen te vallen zullen we ook de mogelijkheden voor het behoud van natuurwaarden buiten de EHS nader beschouwen.

Onze keuze: Wij verwerken de Spelregels EHS (mogelijkheden van compensatiebeginsel, EHS-saldobenadering en herbegrenzing EHS) in de PRS. Dit maakt het beleid praktisch toepasbaar en vergroot de flexibiliteit.

Om te komen tot zowel een ontwikkelingsgerichte omgang met de EHS als tot een betere ruimtelijke bescherming van de EHS, hebben Rijk en gezamenlijke provincies de Spelregels EHS uitgewerkt. Dit is een beleidskader waarin de mogelijkheden van compensatiebeginsel, EHS-saldobenadering en herbegrenzing EHS nader zijn uitgewerkt. Hierbij is uitgewerkt in welke mate en onder welke voorwaarden ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk gemaakt worden, waarbij het functioneren van de EHS niet wordt aangetast of zelfs verbeterd. Dit kader verwerken wij in de structuurvisie. Dit is een geringe aanpassing van ons beleid, die het praktisch toepasbaar maakt en de flexibiliteit vergroot, zonder dat de afweging van het natuurbelang verminderd wordt.

De rode kaart voor de biodiversiteit is een gevolg van met name versnippering, verdroging en achterblijvende milieukwaliteit. Zeker versnippering is ruimtelijk gerelateerd. De natuurgebieden zijn gebieden waar ook andere functies, zoals recreatie naar kijken voor het realiseren van hun doelstellingen. Daarbij liggen er nu ook al veel functies in de EHS-gebieden die de biodiversiteit kunnen beperken en die op hun beurt in hun ontwikkelingen beperkt worden door de EHS. Denk aan woonbebouwing en verblijfsrecreatie op de Utrechtse Heuvelrug en in de plassengebieden. Deze elementen zijn vanuit de gevestigde functie geen natuur, maar hebben wel de bescherming van de EHS gekregen vanwege hun samenhang met de omliggende natuurgebieden. Hetzelfde geldt voor doorgaande recreatieve routestructuren. In de komende periode willen we onderzoeken hoe hiermee omgegaan kan worden, zodat de functies minder met elkaar botsen en indien mogelijk zelfs elkaars ontwikkeling kunnen gaan versterken. We denken hierbij bijvoorbeeld aan het, via maatwerk, uit de EHS halen van delen van de functies. We zoeken hierbij naar een optie die zowel zorgt voor het goed functioneren van de EHS, als van de nu ingesloten functies. Hieraan gerelateerd is ook het nabijheidsbeginsel dat op dit moment in ons EHS-beleid is opgenomen en dat wij willen heroverwegen. Dit beginsel, wat inhoudt dat het nee, tenzij regime ook van toepassing is in de nabijheid van de EHS, beperkt de mogelijkheden van functies nabij de EHS. Daarnaast heeft ook de achterblijvende milieukwaliteit mede een ruimtelijke achtergrond. Daar waar functies, zoals landbouw en natuur of bedrijvigheid en natuur in elkaars nabijheid liggen, hebben ze invloed op elkaar. Deze invloed kan negatief uitpakken, denk aan de stikstofdepositie op de natuur en de

⁷ Mid Term Review Agenda Vitaal Platteland, PS 27 september 2010

gevolgen hiervan voor de biodiversiteit. Door de druk op de ruimte in de provincie Utrecht is onze invloed hierop relatief beperkt. Daar waar mogelijk en nodig zullen wij zoeken naar oplossingen.

Agenda: Wij gaan oplossingen zoeken voor het achterlopen van de biodiversiteitsdoelstellingen binnen de EHS en de daarvan onderdeel uitmakende Natura2000-gebieden, mede in relatie tot medegebruik van deze gebieden voor andere functies, zoals recreatie, maar ook woningbouw, en in relatie tot de invloed op de milieukwaliteit in deze gebieden.

Landbouw, de drager van het landelijk gebied

Voor het behoud van de diversiteit en kwaliteit van het landschap speelt de landbouw een belangrijke rol. De landbouw is immers de grootste grondgebruiker in de provincie Utrecht en bepalend voor het (agrarisch) cultuurlandschap. De landbouw, en daarbinnen de melkveehouderij, is hierdoor een belangrijke drager van de landschappelijke kwaliteit binnen de provincie. De landbouw zorgt uiteraard ook voor voedselproductie, draagt bij aan werkgelegenheid, agrarisch natuurbeheer, zorg en recreatie en biedt mogelijkheden voor duurzame energieproductie en soms zelfs voor waterberging.

De verwachting is dat door ontwikkelingen, gecombineerd met de druk vanuit de verstedelijking, in de komende twintig jaar de helft van de agrariërs stopt. De andere helft zal zich via schaalvergroting (meer ha, grotere veestapel, grotere gebouwen), verbetering van de agrarische productieomstandigheden (peilverlaging, meer hectare per bedrijf), specialisatie, dan wel verbreding, willen ontwikkelen. Daarvoor hebben ze een substantieel deel van de door bedrijfsbeëindiging vrijkomende gronden nodig.

Willen wij dat de landbouw zijn bijdrage blijft leveren aan de kwaliteit van het landschap, dan is een blijvend toekomstperspectief voor de landbouw een vereiste. Alleen als bedrijven economisch aantrekkelijk zijn om voort te zetten en over te nemen, blijven ze bestaan. Hierin zit echter ook een belangrijke spanning. Het bieden van ruimte aan agrariërs kan invloed hebben op het landschap en de natuur, denk aan de grotere bedrijfsgebouwen, perceelsvergroting, de menging met andere functies bij verbreding en ontsluiting. De maatschappelijke discussie over deze spanning wordt versterkt door de toenemende verwevenheid van stad en land. De stedeling accepteert niet meer zonder meer dat in zijn 'achtertuin' intensieve landbouw en veeteelt een plek heeft.

Tegen de achtergrond van deze maatschappelijke discussie gaan wij een toekomstbeeld voor de landbouw opstellen. In deze Landbouwvisie brengen wij in beeld wat de betekenis is van de landbouw in Utrecht (economisch, voedselvoorziening, kwaliteit landschap), wat de samenhang is tussen (ontwikkelingen in) de landbouw en andere functies, kwaliteiten en waarden van het landelijk gebied, en wat nodig is om de landbouw een blijvend duurzaam toekomstperspectief te bieden in de verschillende delen van de provincie. Aan de hand van deze Landbouwvisie kunnen vervolgens in de PRS ruimtelijke keuzes worden gemaakt in relatie tot de ontwikkelingsruimte voor de landbouw. De samenhang met andere functies, kwaliteiten en waarden gaan wij in brede zin invullen. Hierbij gaat het dus o.m. over natuur, landschap, recreatie, volksgezondheid, milieu, water en (duurzame) energie. Om de Landbouwvisie te kunnen betrekken bij de PRS moet de visie uiterlijk begin 2011 gereed zijn.

Agenda: Wij stellen een landbouwvisie op over de toekomstige rol van de landbouw in de provincie.

Reconstructieplan Gelderse Vallei / Utrecht Oost

Parallel aan de huidige structuurvisie is het Reconstructieplan voor de Gelderse Vallei / Utrecht Oost opgesteld en januari 2005 door PS van Utrecht en Gelderland vastgesteld. Dit plan beoogt een integrale kwaliteitsimpuls te geven aan het genoemde reconstructiegebied. Het Reconstructieplan kent een uitvoeringstermijn van 12 jaar. Op basis van de Reconstructiewet dienen GS telkens na een periode van vier jaren te bezien of het Reconstructieplan wijziging behoeft. Dit is gebeurd en inmiddels liggen er wijzigingsvoorstellen voor het reconstructieplan vanuit de reconstructiecommissie met daarop een besluit van PS. De geaccordeerde wijzigingsvoorstellen dienen te worden geëffectueerd via een herziening van het Reconstructieplan, de PRS en de PRV. Ook het reconstructieplan zelf dient, voor blijvende doorwerking naar de gemeenten, vertaald te worden in de PRS en de PRV. Wij zullen dit oppakken, waarbij we vanzelfsprekend de reconstructiecommissie goed aangesloten houden.

Onze keuze: Wij vertalen (de wijziging van) het Reconstructieplan Gelderse Vallei / Utrecht Oost in de PRS en laten dit doorwerken in de PRV. Hierbij wordt de reconstructiecommissie betrokken.

Recreatie in een beleefbaar en bereikbaar landelijk gebied

Onze keuze: Wij gaan recreatie stimuleren via:

- betere bereikbaarheid en toegankelijkheid van het landelijk gebied vanuit de stad.
- behouden en (door)ontwikkelen recreatiegebieden in de nabijheid van de stad.
- recreatief medegebruik van EHS-gebieden en andere natuurgebieden.

Hiervoor hebben wij beschreven welk ruimtelijk beleid wij beogen om het landelijk gebied aantrekkelijk te houden. Aan een mooi landelijk gebied alleen heb je echter weinig, ook beleefbaarheid en dus recreatiemogelijkheden zijn belangrijk. De recreatievraag zal in de looptijd van de structuurvisie groter worden en veranderen. Dit heeft verschillende oorzaken: door de vergrijzing zijn er meer ouderen met vrije tijd; de voortgaande (binnenstedelijke) woningbouw vraagt om aantrekkelijke en kwalitatief goede groene recreatiegebieden, recreatievoorzieningen en goede recreatieve verbindingen in de nabijheid van de stad; ook de toenemende aandacht voor gezondheid en wellness vergroot deze vraag; ten slotte neemt de recreatievraag toe door de klimaatverandering, die ervoor zorgt dat het warmer wordt.

We willen met ons beleid bereiken dat het landelijk gebied in 2025 mogelijkheden biedt voor ontspanning en inspanning in een toegankelijk, gevarieerd en aantrekkelijk landschap. Dit betekent het behouden en doorontwikkelen van bestaande recreatiegebieden en –verbindingen en ruimte bieden voor nieuwe recreatieve ontwikkelingen die passen bij de kernkwaliteiten van het betreffende landschap. Hier sluiten we aan bij de Nota Ruimte: “De recreatiesector moet de ruimte krijgen om te kunnen anticiperen op de veranderende behoeftes van de samenleving en om zich tot een economische drager van delen van het platteland te ontwikkelen. Daarmee is de vitaliteit van het landelijk gebied gebaat.” De functie van economische drager bevordert daarbij de betaalbaarheid van recreatie (denk aan aanleg en onderhoud).

De groene en/of waterrijke gebieden buiten de directe invloedssfeer van de steden zijn recreatief van groot belang. Recreatie kan ook bijdragen aan een verdere verduurzaming van de provincie. We willen de recreatie stimuleren via het beter bereikbaar en toegankelijk maken van deze gebieden, waarbij we ons richten op wandelen, fietsen en varen. Wij houden hierbij in de gaten dat er een wisselwerking is mét deze gebieden. In de gebieden wordt immers gewoond en gewerkt. Bovendien hebben delen van deze gebieden (mede) als kernkwaliteit rust en stilte. Aandachtspunt hierbij is ook het verbinden van deze structuren en dus het aanleggen van doorgaande recreatieve routes met bijbehorende recreatieve pleisterplaatsen. Om optimaal in te kunnen spelen op de recreatieve behoefte, willen wij inzicht krijgen in de ontbrekende schakels / structuren / verbindingen in het routenetwerk. Dit gebruiken we om een beeld van de recreatieve routestructuren te krijgen en te bepalen welke acties vanuit de ruimtelijke ordening in de looptijd van de PRS gewenst zijn om een provinciaal recreatief routenetwerk te completeren. Hierbij zal de betaalbaarheid van de benodigde acties mede kaderstellend zijn. Zowel de aanleg als het beheer moet immers betaalbaar én duurzaam zijn.

Voor recreatie willen we onder andere de aantrekkelijke watersport- en waterrecreatiegebieden behouden, doorontwikkelen en inrichten door ze in samenhang met bestaande en nieuwe gebiedsopgaven voor onder andere waterberging, buffering, groenblauwe zones en natuurontwikkeling te beschouwen. Hierbij bekijken wij ook op regionaal niveau of het landelijk recreatietoerwaartnet uit de Nota Ruimte aanvulling behoeft. De behoefte aan waterrecreatie kan toenemen door klimaatverandering.

Agenda: Wij gaan een onderzoek uitvoeren naar ontbrekende schakels / verbindingen in de recreatieve structuur en naar de mogelijkheden van het in samenhang ontwikkelen van recreatie met andere opgaven en functies. We doen dit om te bepalen welke acties in de looptijd van de PRS vanuit de ruimtelijke ordening opgepakt kunnen worden.

Belangrijke toeristisch-recreatieve gebieden (inclusief zakelijk toerisme) in Utrecht zijn de Utrechtse Heuvelrug met haar flanken en het Plassengebied. We willen voor deze gebieden deze functie behouden en versterken. We willen hierbij combinaties leggen met natuur en landschap, en met verduurzaming van de bedrijfsvoering in de sector, zodat de verschillende functies zich in samenhang kunnen ontwikkelen. Zoals bij natuur al aangegeven is, gaan wij onderzoeken hoe dit het beste vormgegeven kan worden. Dit draagt ook bij aan de benodigde kwaliteitsslag voor de toeristisch-recreatieve sector in relatie tot natuur en landschap in dit gebied en in relatie tot de economische vitaliteit van de sector.

Agenda: Wij gaan een onderzoek uitvoeren naar de samenhang en de conflicten tussen toeristisch-recreatieve functies en natuurwaarden op de Utrechtse Heuvelrug en in het Plassengebied, met als doel een kwaliteitsslag te bewerkstelligen.

We signaleren een toenemende behoefte aan gebieden waar stilte, openheid en donkerte beleefd kunnen worden, als waardevol contrast van de stedelijke drukte en dynamiek. Gebieden die dat mogelijk maken willen we in stand houden en waar nodig versterken.

De ommelanden: een uitnodigende schakel tussen stad en land

Wij hebben al aangegeven dat het landelijk gebied en het stedelijk gebied (waaronder we dus niet alleen de steden maar ook de dorpen verstaan) in samenhang bepalend zijn voor de kwaliteit van de leefomgeving. Daarmee is het grote belang van het gebied dat de overgang tussen stad en land vormt, de ommelanden, bepaald. Vanuit het landschap belangrijk vanwege de ruimtelijke kwaliteit en duurzame bescherming van structuren; vanuit het stedelijk gebied vanwege de toegankelijkheid en bereikbaarheid van het landelijk gebied, en de mogelijkheden die zich voordoen in de stads- of dorpszone. Vanwege deze positie is de ruimtelijke kwaliteit van deze gebieden, die juist vaak onder druk staan vanuit de kernen, belangrijk. Dilemma hier is dat deze zone zowel de functies moet herbergen die noch in het stedelijke noch in het landelijk gebied een plek vinden, als een uitnodigende poort tussen stad en land moet zijn. Dat vraagt om heldere ruimtelijke keuzes. Leidend daarbij is dat door een kwalitatief goede invulling van deze overgangszone een toekomstbestendige buffer tussen kern en landelijk gebied wordt gecreëerd.

De 'stadlandzones', de ommelanden, zijn heel divers. Deels liggen ze in de nationale landschappen. Dit zijn gebieden met een hoge kwaliteit op het gebied van cultuurhistorie, natuur en landschap. In deze gebieden zijn de opgaven die wij grenzend aan de kern op willen pakken: versterking van de bereikbaarheid en toegankelijkheid en bestaande kwaliteiten beter benutten voor bezoekers en bewoners. Hierbij is vanzelfsprekend duurzaam beheer van belang om de bestaande en gecreëerde waarden in stand te houden. De ontwikkelingen in de Nieuwe Hollandse Waterlinie en het openstellen van bijvoorbeeld landgoederen valt hier ook onder en draagt eveneens bij aan de kwaliteit in de 'stadlandzones', omdat recreatie en cultuurhistorie elkaar hier raken en elkaar kunnen versterken.

In de 'stadlandzones' liggen daarnaast ook gebieden die gekenmerkt worden door functiemenging. Dit zijn de zones met functies die bij de kern horen, maar in de stad of het dorp vaak geen plek kunnen vinden, zoals sportvelden, maneges, volkstuintjes en 'rommelige' bedrijvigheid. Juist deze gebieden staan dikwijls onder druk vanuit de kern. De opgave die wij hier zien is gelegen in het opwaarderen van de kwaliteit, waarbij behoud en versterking van de diversiteit uitgangspunt is, en optimaliseren van het beheer en de toegankelijkheid. Hier willen we toe naar een integrale aanpak ('stad en land') om verrommeling en versnippering tegen te gaan, en tegelijkertijd ruimte te bieden aan functies met intensiever ruimtegebruik, zoals maneges, nieuwe landgoederen en horeca in een omgeving met extensiever ruimtegebruik.

Ook in het beantwoorden van de bij de kern horende opgaven die de klimaatverandering ons geeft kan het nabij gelegen landschap een belangrijke rol spelen. Waterberging bijvoorbeeld vraagt om veel ruimte die juist in het landelijk gebied kan worden gevonden. Dit water kan tegelijkertijd een rol spelen voor wonen, werken en recreëren.

Agenda: Wij gaan in samenwerking met gemeenten verkennen hoe de kwaliteit van de overgangszones verstedelijkt gebied – landelijk gebied kan worden versterkt en wij gaan onze rol daarin concretiseren

Recreatiegebieden nabij de stad worden bij de Stadsregio Utrecht gerealiseerd via het programma Recreatie om de Stad (RodS). Uit de ervaring met RodS blijkt dat het realiseren van de bestaande recreatieplannen vaak langzaam gaat vanwege het lage aanbod aan gronden, de hoge grondprijzen en ontoereikende financiële middelen. We willen in de nieuwe structuurvisieperiode prioriteit geven aan de uitvoering van de bestaande plannen. Daarbij is de ligging van deze gebieden een punt van aandacht. Veel van deze gebieden liggen in of nabij het Groene Hart wat gekenmerkt wordt door openheid. De opvangcapaciteit van een half open / gesloten landschap is echter veel groter dan de opvangcapaciteit van een open landschap. Bovendien worden ze ook hoger gewaardeerd. Vooral in de stadsgewesten Utrecht en Amersfoort en bij Woerden en Veenendaal vragen de recreatiemogelijkheden nabij de stad aandacht. We nemen dit alles mee bij de hiervoor geagendeerde verkenning.

Het realiseren van de huidige plannen is belangrijk. Het bouwen van nieuwe woningen brengt daarnaast ook een nieuwe recreatieopgave met zich mee. Hoe groot deze nieuwe opgave is weten wij nog niet. Daarom gaan wij de maatschappelijke vraag naar recreatie onderzoeken. Hiermee willen wij inzicht krijgen in de aanvullende behoefte aan vrijetijdsactiviteiten die ontstaat door de woningbouw die in de PRS-periode 2013-2025 gepland is. Binnen dit onderzoek bekijken we ook hoe we aan deze aanvullende

behoefte tegemoet kunnen komen via nieuwe recreatiestructuren en/of het aanpassen van de bestaande en nog geplande recreatiestructuren. De financieringsvraag krijgt in dit onderzoek nadrukkelijk aandacht.

Agenda: Wij gaan in samenwerking met gemeenten onderzoek doen naar de maatschappelijke vraag naar vrijetijdsactiviteiten rondom met name de stadsregio Utrecht. Waarbij wij tevens kijken hoe deze vraag beantwoord kan worden via het realiseren van recreatiestructuren (zoals RodS).

Ruimte voor werken

Onze keuze: Wij zetten primair in op intensivering en herstructurering van bestaande werklocaties en zijn terughoudend bij de planning van nieuwe bedrijven- en kantorenlocaties.

Voldoende arbeidspotentieel en het bieden van een aantrekkelijk woonmilieu is nog niet voldoende voor een economisch krachtige regio. Zeker niet als we de ambities willen realiseren die we hebben met betrekking tot de lifescience, creatieve en duurzaamheidsindustrie en de zorg economie. Daarvoor zijn ook aantrekkelijke vestigingsmogelijkheden voor bedrijven en instellingen noodzakelijk. Zo mogelijk zetten wij daarbij in op functiemenging, waardoor er levendige multifunctionele wijken ontstaan.

Voor de werklocaties zijn de komende jaren intensivering, herstructurering en transformatie de belangrijkste opgaven. Wij willen dat de beschikbare ruimte optimaal wordt benut. Daarvoor moeten de bestaande bedrijventerreinen en kantorenlocaties worden aangepast aan de eisen die het moderne bedrijfsleven stelt. Op die manier blijven deze terreinen aantrekkelijk voor bedrijfsvestiging, kan de ruimte optimaal worden benut en willen wij de behoefte aan nieuwe terreinen beperken. Ook mogelijkheden voor functiemenging en transformatie moeten hierbij aan de orde komen.

Op nieuw te ontwikkelen bedrijventerrein willen wij enerzijds ruimte bieden voor hervestiging van bedrijven in verband met de transformatieopgave in het bestaand stedelijke gebied (verouderde en/of hinderlijke bedrijvenlocaties naar woningen). Anderzijds willen wij hoogwaardige locaties ontwikkelen voor economisch kansrijke sectoren die een impuls geven aan de versterking en vernieuwing van de economische structuur. Voor de verdere concretisering van dit beleid ontwikkelen wij op korte termijn een visie op de economische structuur.

Agenda: Wij ontwikkelen een visie op de regionale economische structuur die kan dienen als input voor de PRS.

Het huidige aanbod aan kantoren en de nog aanwezige plancapaciteit is naar onze verwachting ruim voldoende voor de komende jaren. Wij zullen dan ook geen nieuwe, grootschalige kantoorlocaties opnemen in de structuurvisie, en willen met gemeenten in overleg over het terugdringen van de huidige plancapaciteit. Gezien de plannen die nog gerealiseerd kunnen worden, voorzien wij zonder bijsturing een nog grotere leegstand van kantoren van lagere kwaliteit. Via een gebiedsgerichte aanpak en herbestemming van de locatie of het gebouw willen wij hiervoor oplossingen zoeken.

Voor bedrijventerreinen is, mede overeenkomstig het Convenant bedrijventerreinen 2010-2020 dat tussen Rijk/VNG en IPO is afgesloten, de SER-ladder leidend. Dit betekent dat er optimaal wordt ingezet op herstructurering en intensivering van het ruimtegebruik op bestaande bedrijventerreinen, en dat nieuwe terreinen uitsluitend kunnen worden gerealiseerd als de behoefte niet op bestaande terreinen kan worden gevonden. Het Convenant vraagt aan gemeenten om in het komende jaar te komen tot regionale samenwerking op het gebied van bedrijventerreinen, waarbij de relatie tussen bestaande en nieuwe terreinen centraal staat. Met voorstellen voor nieuw te ontwikkelen locaties kan alleen worden ingestemd indien in een regionaal convenant afspraken zijn gemaakt over herstructurering en er sprake is van een goed onderbouwde regionale planning. Naar onze huidige inzichten zal de PRS géén (nieuwe) locaties voor bedrijventerrein bevatten, maar zullen we capaciteit in eerste instantie alleen getalsmatig aan regio's toedelen. Daarbij dragen wij zorg voor de afstemming tussen de regio's onderling en met aangrenzende provincies (bv. Food Valley).

Agenda: Wij zullen de resultaten van de regionale samenwerking bedrijventerreinen zo mogelijk al betrekken bij de totstandkoming van de PRS.

We zijn ons ervan bewust dat in het buitengebied niet alleen agrarische, maar ook veel niet - agrarische bedrijvigheid is gevestigd. Soms als nevenfunctie, soms als zelfstandige vestiging. De economische

waarde ervan zal verder stijgen, door functieverandering van vrijkomende agrarische bedrijfsgebouwen en de trend om meer vanuit huis te gaan werken. Deze ontwikkeling biedt kansen voor economische dynamiek, maar kan ook nadelige gevolgen hebben voor de landschappelijke kwaliteit, milieubelasting en verkeersaantrekkende werking. Wij gaan ons beleid voor niet - agrarische bedrijvigheid in het buitengebied opnemen in de PRS.

Agenda: Wij zullen in de PRS aandacht besteden aan niet-agrarische bedrijvigheid in het landelijk gebied.

We zijn bereikbaar

Met alleen mooi wonen en voldoende werkgelegenheid zijn we er niet, bereikbaarheid is essentieel voor een aantrekkelijk vestigingsmilieu. Het is de verwachting dat de (auto)mobiliteit de komende jaren nog sterk zal toenemen. Dat zet de bereikbaarheid van de regio verder onder druk. De kunst is om hier op een verantwoorde manier mee om te gaan. Nog meer dan in de afgelopen jaren stemmen wij infrastructuur en ruimtelijke ontwikkeling op elkaar af. De infrastructuur zal meer leidend zijn bij de keuze van nieuw te ontwikkelen locaties. Naast kostenvoordelen leidt dit tot betere benutting van de bestaande infrastructuur, minder ruimtebeslag voor de aanleg van nieuwe infrastructuur, minder doorsnijding van het landschap, minder versnippering van biotopen, en mogelijk een mindere milieubelasting. Daar waar de infrastructuur wordt aangepakt, willen wij deze zo goed mogelijk inpassen in de omgeving. Er doen zich daarbij kansen voor om nieuwe recreatieve en ecologische verbindingen te realiseren.

Wij werken met een mobiliteitstoets, die inzicht geeft in de mobiliteitseffecten van ruimtelijke ontwikkelingen. Wij gaan deze mobiliteitstoets actualiseren, waarbij we onder andere de zeven treden van de ladder van Verdaas⁸ betrekken.

Agenda: Wij gaan de mobiliteitstoets actualiseren.

Wegen: Inpassing en kansen

Onze keuze: Wij verwerken de besluitvorming over de planstudies Ring Utrecht, Driehoek A27/A1/A28, knooppunt Hoewelaken en het regionale maatregelen pakket in de PRS. Bij de aanpak van infrastructuur streven wij naar een optimale inpassing in het landschap, met aandacht voor een veilige en gezonde leefomgevingskwaliteit.

Een provinciale weg krijgt per werkdag zo'n 3.000 tot 60.000 auto's te verwerken. Voor de rijkswegen in Utrecht zijn dit er 65.000 - tot 200.000. Zelfs als een klein percentage van het verkeer op de rijkswegen de provinciale wegen gebruikt als sluiproute, heeft dit al grote gevolgen voor de doorstroming op het onderliggende wegennet. De inhaalslag die nu gemaakt wordt met de capaciteitsuitbreiding van het Utrechtse rijkswegennet, zal leiden tot afname van sluipverkeer en dus tot minder verkeer op het onderliggende wegennet, vooral in de spits. De besluitvorming hierover is naar verwachting in 2014 afgerond. Daarna zal de praktijk moeten uitwijzen hoe automobilisten uiteindelijk hun route kiezen. Dan is het pas mogelijk om een robuust plan te maken voor het oplossen van doorstromingsknelpunten op het provinciale wegennet. Buiten de nu al geplande is het plannen van geheel nieuwe tracés voor ons niet aan de orde, wel eventuele omlegging en het realiseren van noodzakelijke verbindingen.

Agenda: Wij maken na 2014 een plan voor een robuust provinciaal wegennet.

De planstudies Ring Utrecht en de driehoek A1/A28/A27 en knooppunt Hoewelaken die momenteel worden uitgewerkt bieden kansen om Utrecht als aantrekkelijk woongebied met veel hoogwaardige werkgelegenheid en waardevolle landschappen te versterken. Daarbij is het zaak om de kansen te benutten die ontstaan voor bijvoorbeeld het versterken van de stad-landrelaties.

Kwaliteitssprong openbaar vervoer en fiets

Om de provincie bereikbaar en de stedelijke gebieden ook leefbaar te houden is een kwaliteitsslag in het openbaar vervoer en het fietsnetwerk noodzakelijk. Met het programma hoogfrequent spoor (PHS), Randstadspoor en de plannen voor een tramnetwerk in de regio Utrecht wordt daarop ingespeeld. Door

⁸ De Ladder van Verdaas: 1. ruimtelijke visie en programma; 2. anders betalen voor mobiliteit; 3. mogelijkheden voor mobiliteitsmanagement; 4. optimalisatie van het openbaar vervoer; 5. mogelijkheden van benutting bestaande infrastructuur; 6. aanpassingen van bestaande infrastructuur; 7. onderbouwing van de noodzaak tot nieuwe infrastructuur.

een goed openbaar vervoersysteem dat snel, betrouwbaar en frequent vervoer biedt met overstapmogelijkheden worden mensen verleid voor het openbaar vervoer te kiezen in plaats van de auto. Beter fietsverbindingen en -voorzieningen en de toename van het aantal elektrische fietsen en scooters kunnen leiden tot meer fietsgebruik, ook op de wat langere afstanden.

Almere ontwikkelt de komende decennia tot de vijfde stad van Nederland. De noodzaak van een goede openbaar vervoersverbinding tussen Almere en Utrecht (m.n. de stadsgewesten Utrecht en Amersfoort) is dan ook evident. Met onze partners in NV Utrecht-verband bekijken wij hoe dit vorm kan krijgen. Hierbij zijn veel opties mogelijk, van een goede HOV-busverbinding tot een nieuwe spoorverbinding al dan niet via bestaand spoor of via de zogenaamde Stichtse Lijn.

De spoorlijn Breda-Utrecht is een mogelijke optie om het spoornet completer te maken. Vooral nog is aangegeven dat met de planstudie Ring een dergelijke verbinding niet onmogelijk gemaakt mag worden.

Agenda: Wij gaan in overleg met het Bestuur Regio Utrecht en de andere regio's om tot een goede afstemming te komen tussen de plannen met betrekking tot het regionale openbaar vervoer en de ruimtelijke ordening.

Multimodale knooppunten voor goederenvervoer

Het is de verwachting dat bij een weer aantrekkende economie en het goederenvervoer de komende jaren nog verder gaat groeien. Om deze groei op te vangen blijft het zaak om in te zetten op multimodaliteit: naast vervoer over de weg de mogelijkheden voor vervoer over water en per spoor bevorderen. Wij blijven daarom de verdere ontwikkeling van de multimodale knooppunten Lage Weide en Het Klooster stimuleren.

6. Sturingsfilosofie

Sturingstraditie

Provincie Utrecht heeft zich altijd redelijk intensief bemoeid met de ruimtelijke ordening. Of zoals in de Bestuurskrachtmeting is verwoord: 'de provincie is streng in haar rol in de ruimtelijke ordening'. Niet iedereen was daar op momenten van concrete bemoeienis even tevreden mee. Maar gemiddeld genomen zien onze partners onze betrokkenheid als 'ouderwets' en 'degelijk' in de positieve zin van het woord, volgens de Bestuurskrachtmeting.

Wij constateren ook dat de ruimtelijke kwaliteit van de provincie hoog is. Meest sprekend daarvoor is het gegeven dat we, ondanks de grote claims op de ruimte en de grote dynamiek in de Randstad, op de tweede plaats staan van provincies met de mooiste landschappen. 51% van het provinciaal grondgebied is gekwalificeerd als landschappelijk mooi⁹. Onze intensievere bemoeienis met de ruimtelijke ordening heeft hieraan bijgedragen.

In het stedelijke gebied is onze betrokkenheid tot op heden duidelijk minder dan in het landelijk gebied: op de rode contouren sturen wij wel intensief, maar daarbinnen ligt toch vooral het lokale domein.

Sturingstoekomst

De sturing van de ruimtelijke ordening is met de komst van de Wet ruimtelijke ordening van karakter gewijzigd. Ook wij zijn nog zoekende naar de juiste sturing. Relevant vinden wij het gegeven dat, waar de meeste beschikbare instrumenten vooral zijn gericht op fixatie, een structuurvisie zich bij uitstek leent voor het sturen van dynamiek. Dit willen wij zoveel mogelijk benutten, want het oplossen van de ruimtelijke problematiek in de regio vraagt juist dynamiek: transformaties en transitie.

Ook de uitkomsten van de Bestuurskrachtmeting, de evaluatie van het huidige beleid en gesprekken met gemeenten en andere partners zijn een belangrijke input voor onze sturingsfilosofie. Gezien de uitkomsten van o.m. de Bestuurskrachtmeting, maar vooral gezien het belang van de ruimtelijke kwaliteit van de provincie en de samenhang met de ruimtelijke functietoekenning, zetten wij de sturingstraditie van meer intensieve bemoeienis voort. De aanwezigheid van 5 Nationale Landschappen binnen de provinciegrenzen benadrukt de wenselijkheid hiervan. Dit betekent dat wij ons intensief zullen blijven bemoeien met de ruimtelijke ordening, maar uiteraard alleen vanuit de regionale invalshoek, zoals de EHS, cultuurhistorische structuren (w.o. de linies), wateropvanglocaties, de kernkwaliteiten van het landschap, regionale economie, bereikbaarheid en verstedelijkingslocaties.

De in Utrecht2040 geformuleerde ambities vragen eveneens om sturing, mede via het ruimtelijk spoor.

⁹ Bron: Nederland van de kaart.

De basis: eerst wat, dan pas wie

De wijze waarop de provinciale betrokkenheid plaatsvindt, zal wel veranderen. Als regio staan we voor complexe ruimtelijke vraagstukken de komende jaren. De complexiteit en de samenhang tussen vraagstukken is groot. Een integrale aanpak, vaak via transformatie of transitie, zal noodzakelijk zijn. Onder deze omstandigheden heeft een aanpak door één enkele overheid vaak weinig kans effectief te zijn. We zullen met elkaar, overheden, bedrijven, maatschappelijke organisaties, inwoners, bedrijven en kennisinstellingen, oplossingen moeten realiseren.

Voorop staat de ruimtelijke opgave: de vraag *wat* er moet gebeuren. De vraag *wie* hierbij *welke* rol vervult is daarvan een afgeleide. Telkens zal bekeken moeten worden welke partijen een bijdrage kunnen leveren aan het oplossen van een vraagstuk en welke rol daarbij vervuld kan worden. Elkaar aanvullen is daarbij essentieel. Alleen dan wordt optimaal gebruik gemaakt van kennis, ervaring en creativiteit. Het gaat om een integrale aanpak, waarin ieder zijn toegevoegde waarde levert, en om het verzinnen van soms onorthodoxe of innovatieve oplossingen. Durf en daadkracht zijn nodig.

Onze sturingsfilosofie is dus nadrukkelijk niet gericht op zoveel mogelijk zelf sturen. Het bereiken van de doelen staat voorop, de wijze waarop, de rol die de provincie daarbij heeft is daaraan ondergeschikt.

Een risico is dat de partijen elkaar voor de voeten gaan lopen in plaats van elkaar aan te vullen. Het realiseren van een provincie met een hoogwaardige en duurzame ruimtelijke kwaliteit vraagt dan ook een sturing waarin de rollen helder zijn. De sturing moet leiden tot een optimale, op elkaar afgestemde inzet van de capaciteiten van de betrokkenen en tot inzet van de juiste instrumenten. Dit vanuit de basisgedachte: 'decentraal wat kan, centraal wat moet', of meer concreet 'lokaal wat kan, regionaal wat moet'.

Vanuit bovenstaande filosofie willen wij de maatschappelijke problemen oplossen, samen met deze partners. Daarbij past het dat wij selectief inzetten op de strategische ruimtelijke hoofdvragen van de samenleving. Wij beperken ons tot de onderwerpen waarbij we het verschil kunnen maken. Daarmee wordt ook teveel versnippering van beleidsaandacht en te weinig prioritering voorkomen. Ook dit is in lijn met de resultaten van de Bestuurskrachtmeting.

De bestaande Verordening en de Beleidslijn zullen we tegen deze achtergrond toetsen en betrekken bij ons nieuwe beleid en instrumentarium.

In de aanloop naar de PRS zullen wij met onze partners, en in het bijzonder met de gemeenten bekijken op welke wijze de belangrijkste ruimtelijke opgaven gerealiseerd kunnen worden en wat daarbij een ieders rol dient te zijn. Gezien de reacties op de concept-Kadernota zullen wij daarbij ook aandacht besteden aan een mogelijk intensievere provinciale rol in het stedelijke gebied en een mindere strikte in het landelijk gebied. Vanuit die bevindingen zullen wij in de PRS verder inhoud geven aan de sturingsfilosofie.

Agenda: Wij gaan met onze partners bekijken op welke wijze de belangrijkste ruimtelijke opgaven gerealiseerd kunnen worden.

Mogelijke rollen

De Wro vraagt de provincie haar handelen vooral te enten op de eigen verantwoordelijkheid. Hierbij onderscheiden wij de volgende rollen voor de provincie:

- **Participeren:** regisseur, coördinator, ontwikkelaar; bijvoorbeeld via gebiedsontwikkeling zoals in het programma Hart van de Heuvelrug en onze rol in NV Utrecht;
- **Stimuleren:** facilitator, aanleveren van expertise en capaciteit, subsidies;
- **Reguleren:** kaderstellend, toetsend; bijvoorbeeld via ruimtelijke verordening of provinciaal inpassingsplan.

Wij kunnen de participatie en stimuleringsrollen oppakken vanuit het ruimtelijk spoor, maar ook vanuit andere beleidsvelden. Daarbij kan het zowel gaan om een strikt sectorale rol als om de een integrale aanpak, zoals in gebiedsprocessen.

Het doelmatig en tijdig halen van het gewenste ruimtelijke resultaat, bepaalt voor ons de voorkeur voor een rol. Maar de rol moet ook passen binnen de samenwerkingsvorm met partners, waarbij iedere partner de verantwoordelijkheid neemt die het best bij de situatie past, en waarbij het totaal van de rollen dekkend is voor het beoogde resultaat.

De rolinvulling kan overigens alleen effectief zijn als dit gepaard gaat met de juiste vaardigheden, ook van de medewerkers van de provincie. Waar nodig zullen wij hier in investeren.

Provinciaal belang

Het provinciaal belang is een belangrijk begrip voor het provinciale ruimtelijk beleid. Vaststellen wat wordt begrepen onder provinciaal belang is een bevoegdheid van Provinciale Staten. Uitgangspunt voor het definiëren van provinciaal belang vormt uiteraard het kunnen realiseren van onze doelen van het ruimtelijk beleid. Op dit moment zien wij als belangrijkste doel het verder ontwikkelen van een regionale leefomgeving, die blijvend aantrekkelijk en duurzaam is. Vanuit dit algemene doel en tegen de achtergrond van het genoemde spanningsveld tussen de grote verstedelijkingsdruk en de hoge kwaliteit van het landelijk gebied, zullen wij in de PRS het provinciaal belang gaan definiëren en nader concretiseren. Het is nog te vroeg om aan te geven wat wij aanmerken als provinciaal belang en welke instrumenten wij daarvoor gaan inzetten. Juist het overleg met onze partners over wat de opgaven zijn en wie daarbij welke rol kan vervullen, vormt daarvoor immers een belangrijke inbreng.

Op grond van de Wro kunnen wij wettelijke instrumenten alleen inzetten ten behoeve van een provinciaal belang. Dit betekent niet dat hiervoor alléén de wettelijke instrumenten kunnen worden ingezet. De wijze waarop wij de provinciale belangen gaan behartigen, welke rol wij kiezen, of we een wettelijk instrument inzetten en zo ja welk, wordt bepaald door de hiervoor genoemde 'wat, wie, welke'-vragen. Waar wij onze verantwoordelijkheid moeten nemen voor het behartigen van een provinciaal belang, zullen wij dit uiteraard doen.

Er zijn ook ruimtelijke doelen die zo belangrijk zijn voor de provincie dat wij daarvoor een rol willen vervullen, maar waar geen noodzaak is om deze te reguleren via het wettelijk instrumentarium. Bijvoorbeeld omdat ze aan te merken zijn als lokaal of rijksbelang. Deze zullen wij niet aanmerken als provinciaal belang maar als provinciaal belangrijk. De scheidslijn tussen provinciaal belang en provinciaal belangrijk (dus tussen wel resp. niet reguleren via wettelijke instrumenten) zal mede bepaald worden door overleg over de rolverdeling binnen de regio,

Met de onderwerpen die niet als provinciaal belang of provinciaal belangrijk worden aangemerkt zullen wij ons niet (meer) bezighouden via het ruimtelijk spoor. Niet in regels en niet in investeringen vanuit ruimtelijke budgetten. Ook niet als partijen daarom verzoeken.

Agenda: Wij gaan onderzoeken wat het meest geschikte abstractieniveau is om provinciaal belang in te formuleren.

Instrumenten

De Wro geeft de provincie de volgende instrumenten voor de reguleringsrol:

- Verordening
- Proactieve of reactieve aanwijzing
- Inpassingplan
- Coördinatie regeling
- Indienen zienswijze of beroepschrift

In de PRS verduidelijken wij wanneer deze instrumenten door ons zullen worden ingezet. Hierbij gelden de volgende uitgangspunten:

- De genoemde basisbeginselen: eerst wat, dan wie, aanvullend op elkaar en lokaal wat kan, provinciaal wat moet
- Accent op samenwerking, overleg en sturing aan de voorkant
- Juridische instrumenten als aanwijzing en zienswijze/beroep worden alleen ingezet als provinciaal belang geschaad dreigt te worden.

Een verordening beschouwen wij als onmisbaar voor een doelmatig ruimtelijk beleid. De verordening zetten wij alleen in als dit effectief en doelmatig is voor het realiseren van de provinciale ruimtelijke belangen, als dit van belang is voor de positie van de inwoners of als het Rijk dit van ons eist. De verordening moet eenvoudig en helder zijn en niet leiden tot overbodige regelgeving en bureaucratie. Dit betekent dat we terughoudend zullen zijn in het opnemen van regels. De andere kant van deze medaille is dat we de naleving van de opgenomen regels wel strikt ter hand zullen nemen. Kortom: beperking in de regelgeving, maar intensieve naleving.

Naast wettelijke instrumenten gaan wij het ruimtelijk beleid realiseren door een nieuw Uitvoeringsprogramma. Juist omdat transformatieprocessen in de ruimtelijke ordening de komende periode essentieel worden om de gewenste kwaliteit van de leefomgeving te kunnen realiseren is een ontwikkelende rol in toenemende mate noodzakelijk. Daarvoor biedt een Uitvoeringsprogramma mogelijkheden. Regelgeving is hierbij enkel randvoorwaardenstellend. In de Uitvoeringsparagraaf van de PRS wordt hieraan verder invulling gegeven.

Rode contouren

Onze keuze: Wij handhaven het instrument rode contouren in de PRS.

De afgelopen jaren hebben wij in ons ruimtelijk beleid gewerkt met 'rode contouren'. Uit de evaluatie van de huidige Structuurvisie komt naar voren dat dit meestal als een geschikt instrument wordt beoordeeld, mits er voldoende ruimte is voor flexibiliteit en de gemeenten worden betrokken bij het bepalen van de rode contouren. Rode contouren geven helderheid over de mogelijkheden voor verstedelijking en zijn een uitstekend instrument om inbreiding te stimuleren en het buitengebied te beschermen. Mede gezien de evaluatie van deze systematiek gaan wij bekijken of een verdere flexibilisering mogelijk is. Maar wel met behoud van de beleidsdoelen die we met de rode contouren nastreven.

In onze visie is uitbreiding van kernen (verlegging van de rode contouren) pas te overwegen als is gebleken dat er binnenstedelijk onvoldoende woningbouwmogelijkheden meer zijn om in de behoefte te kunnen voorzien. Net zoals in de huidige werkwijze hebben we daarbij ook oog voor de woon- en leefkwaliteit binnen het bestaand bebouwd gebied. In de Structuurvisie geven wij aan hoe wij hiermee om willen gaan. Conform de SERladder geldt dat evenzeer voor uitbreiding van bedrijventerreinen. Uiteraard zijn bij de besluitvorming over uitbreiding de ruimtelijke mogelijkheden bepalend.

Agenda: Wij gaan onderzoeken op welke manier we de flexibiliteit van het instrument rode contouren kunnen vergroten, zonder dat dit ten koste gaat van de ermee beoogde ruimtelijke doelen.

Landelijk gebiedscategorisering

Gezien de positieve ervaringen met de huidige zoneringsaanpak voor het landelijk gebied willen we een zoneringsystematiek blijven toepassen. In paragraaf 3.1 zijn aandachtspunten genoemd ter verbetering.

Agenda: We gaan zoeken naar verbeteringen van de systematiek zonerings landelijk gebied, het ontwikkelingsinstrumentarium voor het landelijk gebied en het EHS-beleid.

Gebiedsontwikkeling

Eén van de (niet-wettelijke) instrumenten die wij inzetten om onze doelstellingen te realiseren is door een rol te spelen in gebiedsontwikkelingsprojecten. De maatschappij is de afgelopen jaren zo complex en dynamisch geworden dat het voor een overheid niet meer volstaat om met alleen regels en subsidies te besturen. Bovendien spelen steeds meer maatschappelijke processen zich af op regionale schaal en vragen om een gezamenlijke aanpak van meerdere instanties. De afgelopen jaren hebben wij in toenemende mate een regisserende rol opgepakt, bijvoorbeeld bij de projecten Ruimte voor de Lek en de Nieuwe Hollandse Waterlinie. In een aantal gevallen hebben wij actief en soms zelfs risicodragend geparticipeerd, bijvoorbeeld bij Hart van de Heuvelrug. Wij voorzien dat gebiedsontwikkeling in de komende jaren een belangrijke taak van de provincie zal blijven.

7. Uitvoering

In de structuurvisie zal heel nadrukkelijk aandacht besteed worden aan de uitvoering. Niet alleen omdat de Wro dit vergt, maar vooral omdat het voor de toekomst van de regio essentieel is, dat de beschreven beleidsdoelen daadwerkelijk gerealiseerd worden. Dit zal veelal gebeuren via transformatie, transitie of herstructurering. Een toets van het beoogde beleid aan de haalbaarheid zal dus moeten plaatsvinden. Beleidsinitiatieven die niet haalbaar lijken worden niet opgenomen.

Een onzekere factor op dit moment is het ontbreken van duidelijkheid over het Rijksbeleid voor de komende jaren. Een nieuw regeerakkoord kan uiteraard zowel beleidsinhoudelijk als financieel van

wezenlijke invloed zijn op ons ruimtelijk beleid.¹⁰ Een nieuw regeerakkoord hoeft overigens geen invloed te hebben op onze ruimtelijke ambities, maar heeft wellicht wel gevolgen voor de haalbaarheid daarvan.

Het beschikbaar zijn van financiële middelen is uiteraard een belangrijke voorwaarde om haalbaarheid te bepalen. Hierbij gaat het niet alleen om de middelen om te ontwikkelen maar ook om zicht op toereikend beheer. Gezien de huidige financiële situatie van markt en overheid, zal de komende jaren vaker een beroep worden gedaan op creativiteit in het vinden van mogelijkheden om de gewenste beleidsdoelen en kwaliteit te kunnen realiseren. Wij zullen de mogelijkheden van een structureel budget uitvoering Ruimtelijk beleid onderzoeken. Hiermee kan een duidelijker focus worden ontwikkeld op de inzet van middelen (al dan niet via andere beleidsvelden) en een meer strategische programmering van realisatie-budgetten.

Samenhang in uitvoering

Zoals hiervoor beschreven willen wij de ruimtelijke vraagstukken zoveel mogelijk in samenhang met elkaar bezien. Dus bijvoorbeeld niet uitsluitend nieuwe woningen plannen, maar tegelijkertijd ook de daarbij behorende mobiliteitsvraag oplossen. Dit vraagt tevens om het inzichtelijk maken van alle met deze ontwikkelingen samenhangende kosten. In het verleden zijn de kosten voor bijvoorbeeld recreatief groen om de kernen of aanvullende infrastructuur niet altijd tijdig in de exploitatie betrokken. Dat leidde tot ongewenste stagnatie van de ontwikkeling. In de uitvoeringsparagraaf van de PRS willen wij hier nader op in gaan.

Realisatie van de binnenstedelijke ontwikkeling

Willen we onze binnenstedelijke ambitie voor de komende jaren realiseren dan vergt dit een gezamenlijke inzet van overheid en marktpartijen, waarbij de overheid zoveel mogelijk de geldstromen moet bundelen. Zeker nu er door de overheid fors wordt bezuinigd. Naast financiële bijdragen, die essentieel zullen blijven voor de voortgang van de woningbouwopgave, is het voor de realisatie van belang om te kijken naar nieuwe vormen van samenwerking tussen overheden onderling en met marktpartijen. In NV Utrecht-verband wordt momenteel een verkenning uitgevoerd naar de financiering van de binnenstedelijke opgave, waarbij ook wordt gekeken naar onorthodoxe en creatieve oplossingen.

Via het Aanjaagteam, het Fonds stedelijk bouwen en wonen en via het Ruimtelijk Actieprogramma 2008-2011 (RAP) is in de afgelopen jaren al versterkt ingezet op het ondersteunen van gemeenten om de binnenstedelijke bouwopgaven te realiseren. Het betreft zowel locaties die op korte termijn woningen kunnen opleveren als locaties die nog in een concrete projectfase moeten worden gebracht (zoals de Merwedekanaalzone en A12-zone in Utrecht en het stationsgebied in Amersfoort).

Overzicht beschikbare provinciale middelen t.b.v. binnenstedelijke ontwikkeling 2008-2011

Ruimtelijk Actieprogramma, project Offensief binnenstedelijke woningbouwlocaties	In totaal € 1.650.000	Ondersteuning van de planontwikkeling van 4 majeure binnenstedelijke locaties in Utrecht en Amersfoort
Fonds Stedelijk Bouwen en Wonen	In totaal € 60.000.000	Ingezet voor versnelling van de bouw van binnenstedelijke woningbouwprojecten
Fonds Uitplaatsing Hinderlijke bedrijven	In totaal € 12.000.000	Hierdoor kunnen meer woningen binnenstedelijk worden gerealiseerd.

Voor de realisatie van de ambitie is het wenselijk dat de PRS een programmerende rol gaat vervullen. Dit gaan we verder uitwerken in de PRS.

Landelijk gebied

Ook voor het landelijk gebied geldt een forse opgave. Deze is onder meer noodzakelijk om de natuurdoelstellingen te realiseren en om het landelijk gebied aantrekkelijk, vitaal en beleefbaar te houden. De financiering hiervan komt voor een belangrijk deel uit het budget Agenda Vitaal Platteland. De rijksbijdrage hieraan staat onder druk. Dat maakt de haalbaarheid van de gewenste kwaliteit onzeker. Het toestaan van kapitaalgenererende functies kan bijdragen aan de vitaliteit van het landelijk gebied. Versterking van ruimtelijke kwaliteit en zekerheid over de realisering daarvan staan hierbij voorop.

¹⁰ Bij het schrijven van deze tekst (eind september 2010) is er nog geen nieuw regeerakkoord.

Bijlage 1: Toetsing van milieu- en wateraspecten

A. planMER

Bij de PRS gaan wij een planMER opstellen. Als start van de planMER zullen wij een Notitie Reikwijdte en Detailniveau ter inzage gaan leggen. Deze notitie is de eerste stap in de plan-m.e.r.-procedure.

Wat en hoe van het planMER

Waarom een plan-m.e.r.

De Wet Milieubeheer schrijft voor dat voor wettelijk of bestuursrechtelijk voorgeschreven plannen, zoals een provinciale structuurvisie, een milieubeoordeling dient te worden uitgevoerd wanneer er sprake is van kaderstelling voor toekomstige m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteiten (zoals opgenomen in het Besluit m.e.r.), of als er een zogenaamde 'passende beoordeling' nodig is vanwege mogelijke gevolgen voor Natura 2000-gebieden. Het product van een milieubeoordeling zoals hier bedoeld is een planMER¹¹.

Het nieuwe ruimtelijk beleid is nog volop in ontwikkeling. Toch kunnen we, na bestudering van het Besluit m.e.r. wel al enkele conclusies trekken. De te ontwikkelen PRS zal waarschijnlijk niet rechtstreeks activiteiten initiëren die m.e.r.-plichtig zijn. De PRS gaat wel beleids- en afwegingskaders bevatten voor lokale plannen, zoals bestemmingsplannen, die door de gemeenten zullen worden opgesteld. De provinciale beleidskaders zijn hierdoor wel kaderstellend voor latere m.e.r. (beoordelings)plichtige besluiten. Daarnaast is niet uitgesloten dat die latere besluiten significante effecten kunnen hebben op Natura 2000 gebieden. Om deze reden gaan wij voor de PRS een plan-m.e.r.-procedure doorlopen.

Rol plan-m.e.r.

Om het planMER optimaal te kunnen gebruiken in het proces kiezen wij ervoor om de plan-m.e.r.-procedure parallel aan het beleidsvormingstraject uit te voeren. Hierdoor kunnen we de in het planMER beschreven effecten direct worden gebruikt in het beleidsvormingstraject en vice versa.

Hiermee kunnen we ook goed werken aan het algemene doel van een plan-m.e.r.-procedure, namelijk om bij de besluitvorming over plannen en programma's het milieu een volwaardige plaats te geven, met het oog op de bevordering van een duurzame ontwikkeling.

Wat komt er in het planMER

De inhoud van het milieueffectrapport (MER) richt zich op het in beeld brengen van de te verwachten effecten van de voorgenomen en voor te nemen beleidswijzigingen en van nieuwe activiteiten die potentieel in de PRS voorgesteld worden. Het betreft daarbij die wijzigingen waarvoor geldt dat ze belangrijke milieu- en/of duurzaamheidsgevolgen zouden kunnen hebben. Een deel van het beleid uit de huidige structuurvisie zetten wij ongewijzigd voort in de nieuwe structuurvisie. Dit zal in principe geen deel uitmaken van het planMER.

Positie van de LER

In de planMER zullen wij een Landbouw Effect Rapportage (LER) opnemen. 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 beschreven, inclusief indien nodig mogelijkheden voor compenserende en mitigerende maatregelen.

Doel notitie reikwijdte en detailniveau

Informereren

De notitie reikwijdte en detailniveau is bedoeld om betrokken bestuursorganen en andere geïnteresseerden te informeren over de reikwijdte en het detailniveau van het op te stellen planMER voor de PRS van de provincie Utrecht en over de plan-m.e.r.-procedure.

Raadplegen

¹¹ We maken onderscheid in de procedure en het product wat hieruit resulteert. Product is het planMER, procedure is de plan-m.e.r.

Daarnaast heeft de notitie reikwijdte en detailniveau tot doel de betrokken bestuursorganen te raadplegen over de reikwijdte en het detailniveau van het op te stellen planMER. Het gaat daarbij met name om de Utrechtse gemeenten, de Provinciale Commissie Leefomgeving, onze rijkspartners en maatschappelijke partijen.

Voor deze raadpleging is het van belang dat de plan-m.e.r. gelijk loopt met het proces van de structuurvisie. Op die manier benaderen we de betrokken bestuursorganen en instanties in één keer over zowel de structuurvisie zelf als over het planMER dat hierbij opgesteld wordt.

Verwerking raadpleging

Zoals aangegeven beschrijven we in de notitie reikwijdte en detailniveau wat de reikwijdte is van het op te stellen planMER en tot welk detailniveau de beoordeling wordt uitgewerkt. Op basis van deze notitie en van de reacties daarop voeren wij de plan-m.e.r. uit en stellen wij het planMER op. In de bijlage van het planMER zullen wij aangeven wat de hoofdlijnen uit de raadpleging zijn en wat we hiermee hebben gedaan.

Te volgen procedure

De plan-m.e.r. is een hulpmiddel bij de besluitvorming over de structuurvisie. De stappen in de plan-m.e.r.-procedure zijn daarom gekoppeld aan de planvoorbereiding en de bijbehorende procedure. Dit ziet er als volgt uit:

Structuurvisie

planMER

Openbare kennisgeving

De provincie Utrecht (GS) maakt bekend dat zij voornemens is om een plan te gaan vaststellen, waarvoor de plan-m.e.r. plicht geldt. Hierin geven we aan dat gestart is of gestart wordt met een plan-m.e.r.-procedure. Ook geven we hierin aan waar en wanneer welke stukken ter inzage worden gelegd.

Kadernota

Notitie reikwijdte en detailniveau

De provincie Utrecht (GS) stelt de Notitie Reikwijdte en Detailniveau vast en raadpleegt betrokken overheidsorganen over de reikwijdte en het detailniveau van het planMER. We bieden in deze fase ook de gelegenheid om zienswijzen over deze notitie in te dienen conform de Algemene Wet Bestuursrecht.

Ontwerp Structuurvisie

planMER

De ontwerp structuurvisie wordt opgesteld en daaraan parallel wordt het (milieu)onderzoek uitgevoerd en wordt het planMER opgesteld.

Openbaar maken en inspraak

Openbaar maken en inspraak / advies

De ontwerp PRS en het planMER worden openbaar gemaakt. Iedereen kan inspreken conform de Awb. Voor het planMER worden overheidsorganen die met effecten te maken krijgen en die specifieke milieuverantwoordelijkheid hebben om advies gevraagd. De commissie voor de m.e.r. wordt om advies gevraagd over de juistheid en volledigheid van de rapportage.

Besluit en bekendmaking

Besluit en bekendmaking

De provincie Utrecht neemt haar definitieve besluit over de PRS, mede op basis van het planMER. Het besluit wordt openbaar gemaakt, met een motivering wat er met de inspraakreacties op de ontwerp PRS en het planMER is gedaan.

Uitvoering, evaluatie en monitoring

Evaluatie en monitoring

Het beleid in de PRS wordt uitgevoerd. De effecten van het beleid worden gemonitord en geëvalueerd, inclusief de daadwerkelijk optredende milieueffecten.

B. Watertoets

De watertoets is een instrument wat ingezet wordt om te bereiken dat aspecten die samenhangen met het watersysteem op een goede manier in ruimtelijke plannen terecht komen. De watertoets is geen toets achteraf, maar een proces dat vanaf de eerste initiatieven hiervoor zorg draagt. Bij de PRS gaan wij een watertoets uitvoeren. Ook tijdens het proces van de Kadernota Ruimte zijn de waterbeheerders (waterschappen en rijkswaterstaat) betrokken geweest.

Wat en hoe van de watertoets

Waarom een watertoets

Het watersysteem in de provincie Utrecht vormt een belangrijke basis voor de PRS. De PRS gaat rekening houden met dit systeem en met ontwikkelingen die invloed hebben op dit systeem. Hierbij is de klimaatverandering de belangrijkste te verwachte ontwikkeling, naast maatschappelijke ontwikkelingen (zoals omvang bevolking, economie en gebruik hulpbronnen). Door temperatuurverandering en verandering in neerslagpatronen worden steeds meer extreem natte en extreem droge periodes verwacht, met gevolgen als wateroverlast en -tekort, zeespiegelstijging, verhoogde rivierafvoeren, maar ook lage rivierafvoeren en als versnelde bodemdaling. Door het gesprek hierover met de waterbeheerders in een vroegtijdig stadium aan te gaan, willen wij deze aspecten een goede plek gaan geven in de PRS.

Rol watertoets

De inzet van het watertoetsproces is om in de PRS het reeds bestaande waterhuishoudkundig beleid goed in te passen, toe te passen en uit te voeren. We maken hiermee dus geen nieuw beleid voor water. Voor waterbeleid beschikken wij immers over een apart Waterplan (looptijd 2010-2015 met een doorkijk naar 2050). Wel zorgen wij ervoor dat wateraspecten goed verankerd worden in ons ruimtelijk beleid. Tevens willen we de watertoets gebruiken om te kijken of we bijvoorbeeld verder kunnen komen in het onderzoek naar de zoetwatervoorziening.

Resultaten watertoets

De watertoets resulteert in drie producten:

- Een afsprakennotitie met een verslag van de procedures en de inhoudelijke zaken die in het vooroverleg met de waterbeheerders zijn besproken.
- Een wateradvies van de waterbeheerders waarin zij hun ideeën over water in de PRS vastleggen en aangeven of de PRS voldoende tegemoet komt aan de waterbelangen.
- Een waterparagraaf bij de PRS waarin wij onze afwegingen vast gaan leggen, zodat duidelijk is hoe wij de waterbelangen mee hebben gewogen in ons beleid. Wij zullen hierbij aandacht besteden aan alle waterhuishoudkundige aspecten, waaronder waterveiligheid, wateroverlast, watertekort, waterkwaliteit, bodemdaling en verdroging.

Deze documenten zullen aandacht besteden aan alle wateren in onze provincie: rijkswateren, regionale wateren en grondwater.

Te volgen procedure

We geven de watertoets formeel een plek bij de PRS zelf (start ongeveer 1-1-2011). Dit betekent dat we eind november / begin december 2010 een vooroverleg met de waterbeheerders plannen waarin we de procedure en inhoudelijke aandachtspunten bespreken. Dit gesprek zal resulteren in de hierboven genoemde afsprakennotitie.

Onze inzet hierbij is dat voor de procedure van de watertoets geen apart traject nodig is. We kunnen het watertoetsproces inpassen in het PRS-proces via regelmatig overleg met de waterbeheerders, resulterend in het genoemde wateradvies van de waterbeheerders en een waterparagraaf in de PRS. Door de procedure op deze wijze vorm te geven denken wij dat de waterhuishoudkundige doelstellingen duidelijk en evenwichtig mee kunnen worden gewogen in de PRS.