

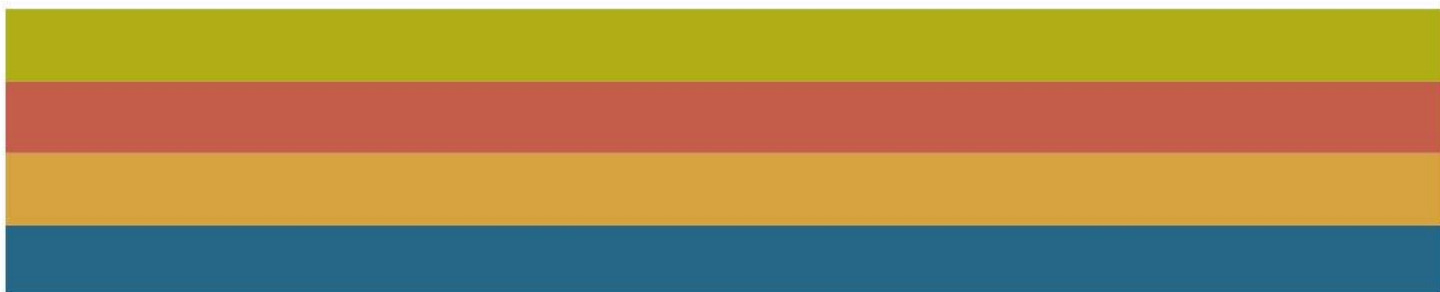
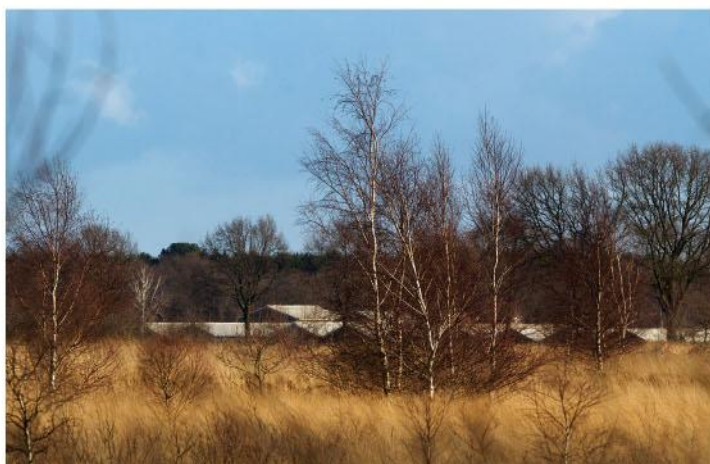


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Omgevingsvisie provincie Fryslân

Advies over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport

10 juli 2025 / projectnummer: 3898



1 Advies voor de inhoud van het MER

De provincie Fryslân wil haar omgevingsvisie uit 2020, De Romte Diele, vernieuwen. Nieuwe ontwikkelingen en (provinciale) inzichten over bijvoorbeeld klimaat, woningbouw en natuur geven hier aanleiding toe. De nieuwe visie zal de lange termijn doelen voor de provincie beschrijven en duidelijke kaders stellen om deze te kunnen bereiken. Voor het besluit over de omgevingsvisie wordt een omgevingseffectrapport (OER)¹ opgesteld. De provincie heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (verder: de Commissie) gevraagd te adviseren over de inhoud van het op te stellen OER.

Stappen die al gezet zijn

In de Notitie Reikwijdte en Detailniveau² (verder: NRD) beschrijft de provincie op welke manier het OER en de omgevingsvisie gemaakt gaan worden en hoe ze met elkaar samenhangen. De Commissie waardeert deze aanpak, die laat zien hoe het OER gebruikt wordt bij de verschillende stappen om de omgevingsvisie te ontwikkelen (zie ook figuur 1).

De eerste stappen zijn inmiddels al gezet:

- De foto van de leefomgeving, een bijlage bij de NRD, geeft inzicht in de huidige situatie en is straks ook onderdeel van het OER.
- In voorbereiding op het alternatievenonderzoek zijn vier toekomstbeelden voor Fryslân geschetst³. Deze zijn gebaseerd op de landelijke toekomstscenario's van het PBL⁴.
- Met de Contourenschets⁵ zet de provincie de hoofdlijn uit voor belangrijke keuzes richting 2050. Dit geeft de koers aan voor de op te stellen omgevingsvisie. De impact van de Contourenschets op de leefomgeving is op hoofdlijnen in beeld gebracht.

Essentiële informatie voor het MER

In dit advies benoemt de Commissie welke informatie essentieel is om het omgevingsbelang goed mee te kunnen wegen in het besluit over de omgevingsvisie. Het gaat om informatie die in het OER moet komen te staan, maar waar de NRD nu nog niet, of niet volledig, in voorziet. Het advies moet daarom in samenhang met de NRD, inclusief bijlagen, en de Contourenschets gelezen worden.

De Commissie constateert dat de NRD en de Contourenschets al veel informatie bevatten. Met de landelijke toekomstscenario's van het PBL heeft de provincie in de NRD een sterk startpunt voor de Friese toekomstbeelden gekozen. De NRD en de Contourenschets maken ook duidelijk dat er keuzes te maken zijn. Het OER kan de impact van deze keuzes laten zien en tonen wat ze bijdragen aan de ambities. Daarvoor is nodig dat het OER passende informatie biedt, en op een overzichtelijke en gestructureerde wijze van ambities naar alternatieven werkt. Het OER biedt dan houvast bij keuzes die in de omgevingsvisie vastgelegd worden, en bij het richting geven aan toekomstige keuzes.

¹ Het OER is formeel een milieueffectrapport (MER), maar gaat ook in op sociale en economische aspecten. Daarom is, in aansluiting op de Omgevingswet, de term 'omgevingseffectrapportage' gekozen.

² Antea Group, 22 april 2025. *Notitie Reikwijdte en Detailniveau Milieueffectrapportage Povi Friesland*.

³ Agrarisch Fryslân; Fryslân coöperatief; Natuurlijk, groen Fryslân en Innovatief verbonden Fryslân.

⁴ <https://themasites.pbl.nl/scenarios-inrichting-nl2050>.

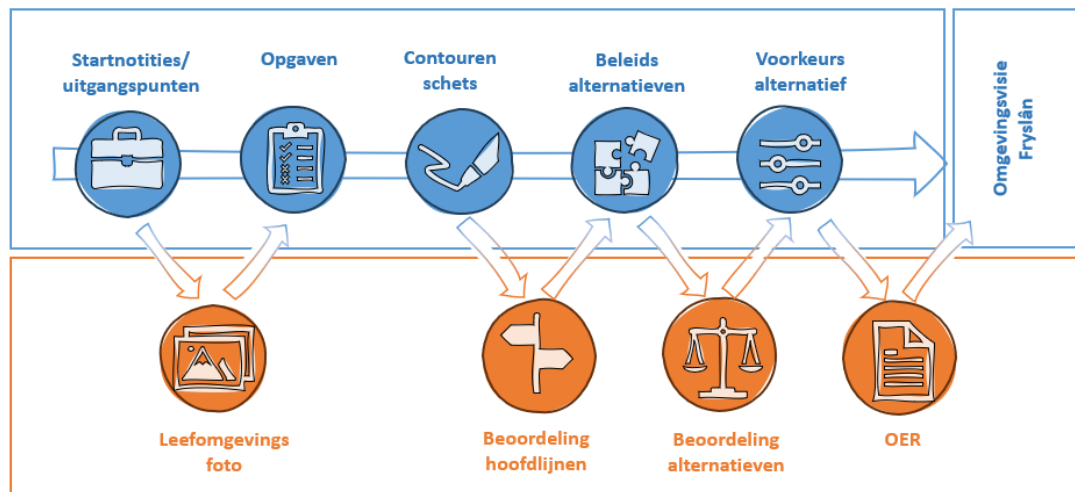
⁵ Provinsje Fryslân, 24 juni 2025. *Contourenschets Omgevingsvisie Fryslân. Bestuurlijke richting voor de vernieuwing van de Omgevingsvisie*.

De huidige stukken bieden deze structuur nog niet. De Commissie adviseert daarom om onderstaande punten een plek te geven in het OER:

- **Lessen en opbrengsten van De Romte Diele.** Gebruik ervaringen van De Romte Diele en laat zien hoe deze een plek krijgen in de nieuwe visie. Het gaat om lessen uit het proces om tot De Romte Diele te komen en over de opbrengsten van het beleid uit deze visie.
- **Een passende foto van de leefomgeving.** De foto van de leefomgeving moet laten zien wat de huidige situatie is, hoe deze zich gaat ontwikkelen en waar het knelt. De informatie in de foto moet aansluiten op de opgaven en keuzes waar de provincie voor staat, ook wat detailniveau betreft. Dat is nu nog onvoldoende het geval.
- **Verschillen binnen de provincie.** De provincie bestaat uit gebieden die verschillende problematieken en opgaven hebben. Naast verschillen in ondergrond zijn er ook verschillen in woon-, leef- en werkgebieden, en daarmee in de mate waarin mensen brede welvaart kunnen realiseren. Maak de verschillen zichtbaar in de foto en houd daar rekening mee in de uitwerking van de ambities, het alternatievenonderzoek en in de beoordeling.
- **Overzicht en hiërarchie in ambities.** Een duidelijk en overzichtelijk beeld van de ambities, ook in volgorde van belangrijkheid, brengt structuur aan en helpt bij het maken van keuzes. Werk de ambities uit naar zo concreet mogelijke doelen op provinciaal en regionaal niveau zodat ze toetsbaar zijn. Laat de ambities ook terugkomen in het beoordelingskader. Dan maakt de beoordeling niet alleen de gevolgen voor de leefomgeving zichtbaar, maar ook de bijdrage van de visie aan de ambities. Voor de besluitvorming is het vervolgens belangrijk om de beoordeling ook te duiden: wat betekenen de te maken keuzes voor de leefomgeving in Fryslân?
- **Een duidelijke aanpak van het alternatievenonderzoek.** Geef een duidelijke beschrijving van de aanpak van het alternatievenonderzoek, zodat de gemaakte stappen navolgbaar zijn. Richt het alternatievenonderzoek op de belangrijkste te maken keuzes die de beoordeling van de Contourenschets in beeld heeft gebracht. Besteed in het onderzoek aandacht aan de rol die de provincie heeft of kan hebben bij de uitvoering van het beleid.
- **De uitvoering van de omgevingsvisie.** Beschrijf hoe de gemaakte keuzes na vaststelling van de visie verder uitgewerkt gaan worden, bijvoorbeeld in programma's of andere plannen. Laat ook zien over welke dilemma's later besloten gaat worden en in welke vorm. Neem een aanzet op voor een monitoringsprogramma en baseer dit op de criteria voor de beschrijving van de foto van de leefomgeving en de beoordeling van de alternatieven.

Om de informatie in het OER te kunnen gebruiken bij (de voorbereiding van) het besluit over de omgevingsvisie, is het belangrijk dat ook een niet-ingewijde lezer er zijn of haar weg in kan vinden. Een begrijpelijke samenvatting en een toegankelijk hoofdrapport helpen daarbij. Besluitvormers en insprekers lezen in de eerste plaats de samenvatting van het OER. De samenvatting moet als zelfstandig document leesbaar zijn, ook voor niet-ingewijden, en een goede afspiegeling zijn van de inhoud van het OER.

In de volgende hoofdstukken beschrijft de Commissie in meer detail welke informatie het OER bij de omgevingsvisie moet bevatten. Ze herhaalt slechts punten die al in de NRD en de Contourenschets aan de orde komen als dat voor een goed begrip van het advies nodig is of als ze voorstelt de aanpak op onderdelen aan te passen.



Figuur 1 Samenhang tussen omgevingsvisie en OER (bron: NRD)

Aanleiding MER

De omgevingsvisie beschrijft hoe de fysieke leefomgeving van Fryslân zich op de langere termijn ontwikkelt en binnen welke kaders daarbij gelden. Daarmee bevat de omgevingsvisie ook kaders voor projecten waar een MER voor opgesteld moet worden, zoals stedelijke ontwikkeling of de aanleg van bedrijventerreinen. Daarom is het nodig om voor het besluit over de visie een plan-MER (OER) op te stellen. Een OER is ook nodig vanwege mogelijke significante effecten op Natura 2000-gebieden. Daarom moet een Passende beoordeling worden opgesteld.

Rol van de Commissie

De Commissie is onafhankelijk, bij wet ingesteld en adviseert over de inhoud en de kwaliteit van het MER. Zij stelt voor ieder project een werkgroep samen van onafhankelijke deskundigen. Ze schrijft geen milieueffectrapporten, dat doet de initiatiefnemer. Het bevoegd gezag – in dit geval Provinciale Staten van Fryslân – besluit over de provinciale omgevingsvisie.

Startgesprek

Op 27 mei 2025 vond een startgesprek plaats tussen de Commissie, de provincie en haar adviseurs. De provincie heeft een toelichting gegeven op de NRD en achterliggende onderzoeken en beleidsstukken. De deskundigen van de Commissie stelden ook vragen ter verduidelijking over de NRD voor een goed begrip ervan. Op 24 juni 2025 heeft de provincie een aanvullende toelichting gegeven op de Contourenschets.

De samenstelling en de werkwijze van de werkgroep van de Commissie en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. De projectstukken die bij het advies zijn gebruikt staan op de website. Deze zijn te vinden door nummer 3898 op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

2 Lessen uit De Romte Diele en samenhang met (beleids)kaders en ontwikkelingen

2.1 Lessen en opbrengsten van De Romte Diele

De provincie heeft geconstateerd dat actuele ontwikkelingen en inzichten vragen om actualisatie van de omgevingsvisie. De NRD beschrijft dat het gaat om zelfstandige ontwikkelingen, bestaand provinciaal omgevingsbeleid en nationale beleidsontwikkelingen. De hoofdlijnen van De Romte Diele zijn echter nog steeds actueel en vormen de basis voor de nieuwe omgevingsvisie. De Contourenschets stelt dat er meer samenhang, richting en duidelijke keuzes nodig zijn.

De provincie heeft mondeling toegelicht dat aan de hand van interviews leerpunten zijn verzameld over De Romte Diele. De Commissie adviseert om in het OER de belangrijkste conclusies en geleerde lessen op te nemen. Het gaat om:

- de opbrengsten van de omgevingsvisie: wat de gekozen aanpak heeft bijgedragen aan het bereiken van de ambities. Neem daarin ook de informatie mee uit het MER dat destijds is opgesteld en gegevens uit monitoring in de afgelopen jaren.
- het (indertijd) doorlopen proces, inclusief participatie: hoe de samenwerking met andere overheden is verlopen en welke rol de provincie zelf heeft genomen.

2.2 Samenhang met (beleids)kaders en toekomstige ontwikkelingen

Samenhang met wet- en regelgeving

Het OER moet laten zien welke wet- en regelgeving en welk beleid relevant is voor de vernieuwing van de omgevingsvisie. Geef duidelijk aan welke impact dit heeft voor provincie en op de keuzes die de provincie nog kan of moet maken. Vul het overzicht aan met Europese regels. De Europese Unie heeft meerdere richtlijnen die impact hebben op de keuzes die een provincie moet maken zoals de Kaderrichtlijn Water, Vogel- en Habitatrichtlijn, de Nitraatrichtlijn en de natuurherstelverordening.

Voeg de vereisten en randvoorwaarden uit wet- en regelgeving samen in één overzicht, bijvoorbeeld per onderwerp. Dit maakt duidelijk binnen welke kaders de omgevingsvisie opgesteld wordt, en is makkelijk te beoordelen of de alternatieven en de omgevingsvisie daar voldoende op aansluiten. Een samenvattend overzicht kan bijvoorbeeld een plek krijgen in het hoofdrapport van het OER, en het complete overzicht in een bijlage.

Samenhang met huidig beleid en lopende beleidsontwikkelingen

Geef aan of, en zo ja voor welke onderwerpen provinciale programma's en plannen worden opgesteld en/of projecten worden uitgevoerd, parallel aan het opstellen van de omgevingsvisie. Kijk daarbij ook buiten de grenzen van de eigen provincie. Maak de samenhang tussen de omgevingsvisie en deze parallelle trajecten duidelijk. Beschrijf waarover en wanneer in welk traject wordt besloten. In andere woorden, maak duidelijk of de omgevingsvisie leidend is bij het maken van keuzes of dat gemaakte keuzes uit andere kaders één op één worden overgenomen in de omgevingsvisie. In dat geval moet het OER

zichtbaar maken of het past, of dat de combinatie van huidig en nieuw beleid leidt tot knelpunten.

Omgaan met (mogelijke) toekomstige ontwikkelingen

De autonome ontwikkeling omvat beleid, wet- en regelgeving en projecten waarover al is besloten, zoals vaststaande woningbouwprojecten. Indien plannen en ontwikkelingen met redelijke zekerheid voorzienbaar zijn, beschouw die dan in aparte gevoeligheidsanalyses.

De NRD noemt in paragraaf 2.2.3 een aantal nationale beleidsontwikkelingen in verschillende stadia van besluitvorming. De plannen van Defensie⁶ zijn bijvoorbeeld in vergevorderd stadium, maar er is nog niet over besloten. De plannen voor de Lelylijn zijn daarentegen een stuk onzekerder. Deze en andere plannen hebben zeer waarschijnlijk grote, structurele gevolgen voor de provincie en zijn daarmee ook zeer relevant voor de omgevingsvisie. Vermeld de actuele status van deze plannen, die strikt gezien niet tot de autonome ontwikkeling horen. Maak duidelijk hoe deze meegenomen worden in het OER. Ook hiervoor zijn gevoeligheidsanalyses een geschikte manier.

3 Foto van de leefomgeving

3.1 Informatie passend bij de omgevingsvisie

Een foto van de leefomgeving beschrijft de huidige situatie en hoe deze zich zal ontwikkelen. Dit laatste is de referentiesituatie. De foto maakt zichtbaar wat op welke locatie belangrijke opgaven zijn. Daarmee is het een belangrijk onderdeel van een OER.

De foto bij de NRD bevat veel informatie en is gebruikt bij het maken van de Contourenschets. De Commissie constateert echter dat de foto nog onvoldoende aansluit op de Friese ambities en doelen en ook niet op de beoordelingscriteria. Dat komt onder andere door het op onderdelen te globale karakter van de foto, waardoor conclusies over de staat van de referentiesituatie niet goed navolgbaar zijn. De leesbaarheid van het kaartmateriaal laat hier en daar ook te wensen over. Zo is bijvoorbeeld uit het kaartmateriaal bij de mate van verzilting de trend niet af te lezen.

Een andere belangrijk punt is dat een deel van de informatie niet aansluit op de opgaven waar de provincie mee aan de slag wil. Als voorbeeld: een vitale, circulaire economie is één van de opgaven waar de provincie met de omgevingsvisie aan wil werken. De informatie in de foto van de leefomgeving geeft echter onvoldoende inzicht in de huidige staat van de regionale economie is, hoe deze zich ontwikkeld heeft en welke kant deze zich (in de autonome situatie) zal ontwikkelen. De invulling van 'circulair' is vervolgens te smal ingevuld (gericht op grondstoffenbehoud). Circulair kan ook gaan over het voedselsysteem en de daarmee samenhangende nutriënten en koolstofkringloop, relevant gezien het belang van de landbouw voor Fryslân. Zonder goede analyse is de omvang van de opgave niet te bepalen, net zomin als de bijdrage van de alternatieven daaraan.

⁶ Nationaal Programma Ruimte voor Defensie, ontwerp-besluit is op 28 mei 2025 ter inzage gelegd.

Zorg er in het OER voor dat deze informatie een passend detailniveau heeft. De informatie moet aansluiten op de provinciale ambities (zie ook paragraaf 4.1 van dit advies), knelpunten en opgaven zichtbaar maken en passen bij het beoordelingskader.

3.2 Verschillen binnen de provincie een plek geven

Hoofdstuk 2 van de NRD gaat kort in op de verschillen binnen de provincie op sociaal-economisch vlak en voor landschap. In de beschrijvingen van de provinciale beleidsscenario's is echter weinig aandacht voor de diversiteit binnen de provincie. De Commissie constateert ook dat de aandacht vooral uitgaat naar het 'vaste land'. De Waddenzee en het IJsselmeer ontbreken en de eilanden komen beperkt aan bod. Bij het onderwerp 'drinkwatervoorraad' is in bijlage IV het verschil tussen het vaste land van Fryslân en de Waddeneilanden daarentegen wel duidelijk benoemd. Dit illustreert direct de noodzaak voor en de verscheidenheid in oplossingsrichtingen.

Gebiedsgerichte informatie is nodig omdat de beoordeling van de effecten en doelbereik ook op gebiedsniveau moet plaatsvinden. Het geeft ook (per gebied) een beter beeld waar cumulatie van opgaven en (negatieve) effecten optreden.

Voeg aan de foto van de leefomgeving gebiedsspecifieke informatie toe, zoals landgebruik, functie, milieudruk, dynamiek en demografische ontwikkelingen. Kijk, in het verlengde van de indeling naar grondsoort⁷, ook goed naar onderliggende systemen, waaronder in ieder geval het water- en bodemsysteem. Specifiek vraagt de Commissie aandacht voor het onderscheid naar de woon-, leef- en werkgebieden (zoals stedelijk gebied, landelijk gebied en de Waddeneilanden). De Commissie ziet ook dat in de NRD veel aandacht gaat uit naar het buitenstedelijk gebied. Voeg het stedelijk gebied toe of leg uit waarom dit slechts beperkt aan bod komt.

3.3 Duiding van conclusies over de referentiesituatie

De foto van de leefomgeving geeft nu per indicator een oordeel over de huidige en de referentiesituatie. Voeg daar voor elk thema een overkoepelend en samenhangende conclusie aan toe: hoe het ervoor staat op dat thema en welke opgaven er zijn. Bied inzicht in de verschillen tussen deelgebieden in de provincie. Op die manier bevat de foto van de leefomgeving handvatten om de impact van alternatieven goed in beeld te brengen en wat ze bijdragen aan de ambities.

Ook is een betere onderbouwing van de conclusies over de referentiesituatie nodig. Sommige bandbreedtes laten zowel een positieve als een mogelijke negatieve ontwikkeling zien, zonder dat duidelijk is waarom. Zo laat de beschrijving van de referentiesituatie voor grondwater vooral bedreigingen zien (droogte, verzilting, bodemdaling), en wordt alleen voor bestrijdingsmiddelen een verbetering verwacht. Waarom de totaalscore ook een positieve trend laat zien is niet onderbouwd en niet logisch. Geef daarom meer uitleg over hoe de

⁷ Zoals toegepast in de Contourenschets: Waddengebied, kleigebied, veengebied en zandgebied.

optelsom van de verschillende criteria heeft geleid tot een bepaalde bandbreedte (zie ook hoofdstuk 5 van dit advies over de wijze van beoordeling).

4 Van ambities naar alternatieven

4.1 Een duidelijk beeld van de ambities

Overzicht en hiërarchie in ambities

De hoofdambitie is dat de omgevingsvisie moet bijdragen aan de brede welvaart van alle Friezen. Het valt op dat de uitwerking in de Contourenschets vooral gaat over de keuzes in de fysieke ruimte en over functies. De opgaven en uitwerkingen starten de opsomming met klimaat en landbouw. Opgaven voor gezondheid, vitale steden en dorpen en een veilige leefomgeving komen pas later aan bod.

De Commissie adviseert om in voorbereiding op het alternatievenonderzoek de hoofdambitie centraal te stellen. Geef vervolgens aan welke andere ambities (of doelen) de provincie met de omgevingsvisie wil bereiken en hoe deze zich tot elkaar verhouden. Gebruik deze volgorde consistent in het OER. Dat brengt structuur aan. Een prioritering helpt ook bij het maken van keuzes tussen ambities en doelen, mocht dat nodig zijn. Een duidelijk beeld van de ambities helpt daarnaast bij het uitwerken van een passend beoordelingskader en monitoringsprogramma.

Zo concreet mogelijke ambities en doelen

De ambities en doelen zijn op onderdelen algemeen van aard. Bijvoorbeeld ‘versterken van landbouw én natuur’, of ‘borgen van veiligheid’. Ook is in de NRD niet duidelijk wat de provincie verstaat onder een sterke landbouw en onder sterke steden. De uitwerking in bijlage A2 bij de Contourenschets biedt al meer inzicht in de opgaven en doelen. Dat is echter nog niet voor alle opgaven gedaan.⁸

Om te kunnen toetsen in hoeverre aan de opgaven voldaan wordt en om focus te brengen in het onderzoek voor het OER, is het nodig ambities en doelen zoveel mogelijk SMART⁹ te formuleren. Daarbij is het ook nodig om definities en criteria te omschrijven, zodat duidelijk is wat bedoeld wordt en wat de afbakening is (zie ook hoofdstuk 5 van dit advies). In de perspectieven wordt ook gesproken over een ‘circulaire samenleving’: er is meer invulling nodig om (aan de hand van het beoordelingskader) te kunnen bepalen of een alternatief daaraan bijdraagt. Sommige doelen zijn mogelijk (nog) niet SMART te maken, vermeld dit dan ook.¹⁰

De omgevingswet benoemt het realiseren en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving als maatschappelijk doel (artikel 1.3). Daarmee biedt de wet meer ruimte om gezondheid explicieter mee te nemen in afwegingen rond de fysieke

⁸ Bij enkele opgaven zijn concrete doelen geformuleerd: zoals oppervlaktes te herstellen natuur (*De Friese natuur versterken en de biodiversiteit herstellen*) of CO₂-reductie (*Onze energievoorziening fossielvrij en energieneutraal maken, en CO₂-uitstoot verminderen en vastleggen*). Bij andere opgaven is dat niet het geval (*De Friese landbouw toekomstbestendig maken* of *De vitaliteit en leefbaarheid van de Friese steden en dorpen op peil houden en bevorderen*).

⁹ Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden.

¹⁰ Dit is bijvoorbeeld gedaan in het plan-MER bij de Ontwerp Provinciale Omgevingsvisie Limburg (versie 6 mei 2025).

leefomgeving. Overheden zijn aan zet om te bepalen welke ambities zij stellen op het gebied van gezondheid, en welke instrumenten zij inzetten om die ambities te realiseren. Bijlage A2 bij de Contourenschets maakt duidelijk dat een gezonde leefomgeving zowel om gezondheidsbescherming als –bevordering gaat. De NRD is hier minder duidelijk over.

Leg een duidelijke relatie met de opgaven die uit de foto van de leefomgeving volgen. Zo wil de provincie in 2050 klimaatbestendig zijn. De autonome ontwikkeling (zie foto van de leefomgeving) laat zien dat de trend negatief is. Geef deze grote opgave daarom voldoende aandacht in het beoordelingskader.

Laat de ambities vervolgens ook terugkomen in het beoordelingskader (zie hoofdstuk 5 van dit advies). Het onderwerp brede welvaart komt terug in de ambities en doelen (kerndoel 1). In de NRD staat dat het beoordelingskader zichtbaar zal maken wat de visie aan brede welvaart zal bijdragen. Dat is echter nog niet heel duidelijk. Gebruik het OER om te laten zien hoe de omgevingsvisie bij kan dragen aan de realisatie van ambities op het gebied van brede welvaart door dit onderwerp te operationaliseren in het beoordelingskader.

Formuleer tussendoelen: omgevingskeuzes in de komende 10 jaar

De Commissie ziet dat in de formulering in de tijd ver vooruit wordt gekeken, namelijk tot 2050. Ook wordt er een doorkijk gegeven naar 2100. Voor een aantal onderwerpen is dit van belang. Zo is het bijvoorbeeld vanuit het principe water en bodem sturend van belang om te bezien of er geen sprake is van afwenteling in de tijd of dat ‘lock-in’¹¹ situaties optreden. Het risico van te ver vooruitkijken is tegelijkertijd dat de ambities en doelen te algemeen van aard worden waardoor de omgevingsvisie onvoldoende kaders en sturing geeft. Daarbij merkt de Commissie op dat tussen de eerste versie van de omgevingsvisie (vastgesteld in 2020) en de nieuwe omgevingsvisie slechts vijf jaar zit.

De Commissie adviseert om voor verschillende onderwerpen tussendoelen te formuleren (bijvoorbeeld voor de komende tien jaar) die concreter zijn dan de huidige geformuleerde ambities en doelen voor 2050 en 2100. Focus daarbij op de omgevingskeuzes die de komende tien jaar moeten worden gemaakt. Voor enkele kerndoelen is een concreet doel voor 2050 geformuleerd, zoals voor de afname uitstoot broeikasgassen (95% afname). Geef voor deze lange termijn doelen aan wat het tussendoel is (over tien jaar) zodat duidelijk is waar deze omgevingsvisie rekening mee moet houden.

4.2 Een duidelijke aanpak van het alternatievenonderzoek

Alternatieven passend bij te maken keuzes

De NRD schetst een aanpak van PBL-scenario's naar Friese toekomstbeelden, en vervolgens naar vier alternatieven, waar de Contourenschets een plek in moet krijgen. De Contourenschets beschrijft de hoofdlijn van het beleid aan de hand van drie bewegingen. Het werken met ambities, doelen, opgaven, perspectieven, scenario's en bewegingen leidt tot verwarring over wat leidend is en wat volgend, en wat dit betekent voor het alternatievenonderzoek.

¹¹ Keuzes die het in de toekomst onmogelijk maken om nog over te stappen op een andere strategie.

De Commissie adviseert om het alternatievenonderzoek te gebruiken om de keuzes te onderzoeken. Dit in aansluiting op de beoordeling van de Contourenschets¹²: hierin wordt geconstateerd dat er een aantal keuzes te maken is.

Beschrijf hoe de alternatieven tot stand zijn gekomen, welke informatie daarbij is gebruikt en welke niet. Geef een duidelijke omschrijving van elk alternatief, en geef invulling aan algemene termen als 'sterke landbouw'. Dat geeft een goed beeld van wat een alternatief inhoudt. Voeg bijvoorbeeld een overzichtstabel toe die aan de hand van een aantal sleutelvariabelen een goed overzicht geeft van de verschillen tussen de alternatieven. Dat helpt ook bij het begrijpen van de beoordelingen.

Aandacht voor de rol die de provincie gaat nemen

De provincie wil met de nieuwe omgevingsvisie duidelijke kaders bieden, waarmee ze meer sturing kan geven aan de ruimtelijke toekomst. Tijdens het startgesprek met de Commissie is toegelicht dat gemeenten behoefte hebben aan (meer) duidelijkheid. Besteed in dat kader ook aandacht aan de invulling van de bestuurlijke rol van de provincie. De Commissie adviseert om aan te geven hoe de provincie de verschillende doelen wil gaan bereiken. Welke rol neemt de provincie in (sturend of faciliterend)? Welke instrumenten kunnen ingezet worden (zoals provinciale verordening, subsidies of voorlichting)? Door hier vooraf over na te denken, bijvoorbeeld door dit een plek te geven in de alternatieven of in varianten, is beter te beoordelen wat de impact van het beleid zal zijn en wat nodig is om de doelen een plek in het VTH¹³-stelsel te geven. Daarbij kunnen de ervaringen eerder opgedaan bij de uitvoering van De Romte Diele zeer behulpzaam zijn.

Ter illustratie: kerndoel 16 in de NRD verwijst naar 'specifieke gebiedsdoelen voor onder andere het Waddengebied, IJsselmeer, veenweidegebied en klei- en zandgebieden'. Maak duidelijk om welke doelen het gaat, op welk deelgebied ze betrekking hebben en welke rol de provincie daarbij gaat innemen.

Participatie en afstemming

Beschrijf hoe de opbrengsten van participatie en afstemming een plek hebben gekregen in het OER, zoals de uitwerking van de alternatieven, de beoordeling van de impact op de omgeving en de overwegingen richting het voorkeursalternatief. Geef daarvoor inzicht in de manier waarop de provincie het participatieproces en de afstemming met andere partijen heeft vormgegeven. Geef een overzicht in de momenten en de manier waarop belanghebbenden (burgers, de achttien gemeenten, Wetterskip en belangenorganisaties) betrokken zijn en op welke manier afstemming heeft plaatsgevonden. Doe dit ook voor omliggende provincies en waterschappen, omdat de fysieke systeemgrenzen niet eindigen bij de provinciale grens.

¹² Bijlage B bij de Contourenschets.

¹³ Vergunningverlening, toezicht en handhaving.

5 Effectbeoordeling

5.1 Wijze van beoordeling

Beoordeling van effecten en doelbereik, zo concreet mogelijk

De beoordeling moet gaan over effecten op de omgeving en doelbereik. De beoordeling moet passen bij het detailniveau van het besluit, in dit geval de omgevingsvisie. Een goede beoordeling brengt de impact van keuzes in beeld, wat in veel gevallen vereist dat het detailniveau van het onderzoek in het OER wat hoger is dan de visie zelf. Maak in de effectbeoordeling de (onderscheidende) verschillen tussen deelgebieden zichtbaar. Gebruik daarbij zoveel mogelijk kwantificeerbare criteria.

Laat duidelijk zien of en in hoeverre de geconcretiseerde doelen worden gehaald. Zo niet, geef aan waarom het doelbereik niet mogelijk is. Dit kan bijvoorbeeld zijn vanwege conflicterende ambities en doelen of te weinig (provinciale) sturingsmogelijkheden. Een hulpmiddel daarbij kan een matrix zijn waarin per indicator is aangegeven of het beleid uit de omgevingsvisie daarop van invloed is.¹⁴ De indicatoren uit de gepresenteerde tabel zullen niet altijd afdoende zijn om het doelbereik te beoordelen. Maak daarom een vertaling van de beoordelingscriteria naar een toets op doelbereik. Besteed specifiek aandacht aan doelen die volgen uit wet- en regelgeving, zoals de Kaderrichtlijn Water (KRW). De Commissie adviseert ook om de drie uitgangspunten¹⁵ toe te voegen en te toetsen.

Herhaalbare kwalitatieve beoordeling

Onderwerpen waarvoor geen kwantitatieve gegevens beschikbaar zijn, zullen kwalitatief beoordeeld moeten worden. De beoordeling zal plaatsvinden door specialisten van het adviesbureau en medewerkers van de provincie. Geef daarvoor een duidelijke beschrijving van hoe deze beoordeling tot stand is gekomen: wie heeft beoordeeld, welke informatie en welke criteria zijn er gebruikt? De beoordeling wordt dan navolgbaar en herhaalbaar. De Commissie wijst er voor de goede orde op dat zij – anders dan gesteld in de NRD – de toetsing als zodanig niet valideert: de rol van de Commissie is het beoordelen van de kwaliteit van het OER.

Criteria koppelen aan de beoordeling

Voor een deel van de beoordelingscriteria is in de foto van de leefomgeving een streefwaarde gegeven (in de vorm van een absoluut of relatief getal). Dat is belangrijk omdat hiermee een helder oordeel over de huidige situatie te geven is, en om effecten inzichtelijk en concreet te maken.

Een deel van de criteria is kwalitatief. Bij onderwerpen (aspecten) als Bodem en ondergrond, Grondwater en Oppervlaktewater ontbreken kwantitatieve indicatoren of streefwaarden (met uitzondering van een concreet doel voor bodemdaling).¹⁶ Maak zo veel mogelijk gebruik van wetenschappelijk onderbouwde concepten. Een voorbeeld hiervan is voor het onderwerp gezondheid het WHO-model Kwaliteit van Leven, waar meetbare indicatoren voor zijn opgesteld.

¹⁴ Dit is bijvoorbeeld gedaan in het plan-MER bij de Ontwerp-omgevingsvisie Overijssel (versie 9 mei 2025).

¹⁵ Het Frysk eigene bewaren, Lagenbenadering benutten en Perspectieven ruimtelijke agenda benutten.

¹⁶ Zie tabel 2–6 in Bijlage IV bij NRD.

In de foto van de leefomgeving zijn de indicatoren uit het beoordelingskader aangevuld met streefwaardes/ambities per indicator. De kwaliteit van de leefomgeving in de huidige situatie en de referentiesituatie is in de foto beoordeeld op een vijfpuntsschaal en weergegeven in een grafiek. De foto van de leefomgeving bevat voor de verschillende onderwerpen (aspecten) al een beoordeling van de huidige en de autonome situatie. De Commissie adviseert om een relatie te leggen tussen de score (smileys) en de criteria. Dat geeft duiding aan de huidige en de referentiesituatie ten opzichte van het de streefwaarde/ambitie.

Betekenis geven aan de relatieve beoordeling

Het is nog niet duidelijk hoe de weergave van de huidige en referentiesituatie en de beoordeling van de effecten bij elkaar gebracht worden. Per thema komt in het OER een overzichtsfiguur waarin de huidige en referentiesituatie (met bandbreedte) is weergegeven. Per alternatief wordt aan de hand van een zevenpuntsschaal beoordeeld of de situatie naar verwachting verbetert of verslechtert. Onduidelijk is welke informatie het OER zal bevatten over wat deze verbetering of verslechtering betekent. Een sterke verbetering van de referentie kan leiden tot een goede staat zonder knelpunten. Echter, wanneer de referentiesituatie heel slecht is, kan de toekomstige situatie nog steeds matig zijn. Dit hangt af samen met het hiervoor genoemd punt over de relatie tussen score en criterium.

Maak per omgevingsthema duidelijk hoe de beoordelingsschaal zich verhoudt tot de referentiesituatie. Hanteer onderscheidende klasse-indelingen, zodat de verschillen duidelijk zichtbaar worden. Kortom: wanneer is iets zeer positief of zeer negatief? Let daarbij op consistentie tussen de gehanteerde criteria. De Commissie benadrukt daarbij dat niet de ambities zelf beoordeeld moeten worden, maar de keuzes waarvan men verwacht dat zij leiden tot het halen van de ambities.

Onderbouwing en onzekerheden

In algemene zin geldt voor de effectbeoordeling nog het volgende: onderbouw de keuze van de rekenregels/-modellen en van de gegevens waarmee de gevolgen van het project/plan worden bepaald. Voeg een literatuur- en referentielijst toe.

Ga ook in op de onzekerheden in deze bepaling. Onderscheid daarbij onzekerheden in de kwaliteit van de gegevens (bron, ouderdom, betrouwbaarheid, en dergelijke) en in de gehanteerde rekenregels/-modellen (afleiding en bandbreedte van kritische parameterwaarden, modelkalibratie en dergelijke). Vertaal dit zo mogelijk in een bandbreedte voor de genoemde gevolgen en geef aan wat dit betekent voor de vergelijking van de alternatieven.

5.2 Aandachtspunten voor verschillende thema's

Voorliggend advies bevat geen oordeel over de volledigheid en kwaliteit van de beoordeling op hoofdlijnen van de Contourenschets. Wel staan in bijlage 1 per inhoudelijk thema aandachtspunten in het verlengde van hoofdstuk 3, 4 en 5 van dit advies. Deze zijn relevant voor de verdere uitwerking van het OER.

6 Toegankelijke en begrijpelijke informatie

Een begrijpelijke samenvatting

De samenvatting is het deel van het OER dat vooral wordt gelezen door besluitvormers en insprekers en verdient daarom bijzondere aandacht. De complexiteit en de opgaven voor de provincie Fryslân maken dat de samenvatting een belangrijk communicatiemiddel is. De samenvatting moet als zelfstandig document leesbaar zijn en een goede afspiegeling zijn van de inhoud van het OER. Focus op de belangrijke elementen voor de besluitvorming en de vergelijking van de omgevingseffecten.

De samenvatting vormt zo een brug tussen het OER en de besluitvorming over de omgevingsvisie. Maak duidelijk wat het voorkeursalternatief is en hoe dit tegemoetkomt aan de geconstateerde knelpunten en de ambities. Zorg voor duidelijke illustraties en tabellen voorzien van legenda en duidelijke uitleg.

Een toegankelijk en goed leesbaar hoofdrapport

Een OER bij een omgevingsvisie bevat veel informatie. Maak deze informatie toegankelijk door het OER zelf beknopt te houden. Bied met het hoofdrapport de inhoudelijke essentie van het OER en maak helder wat de scores betekenen voor de leefomgeving. Daarbij moet het niet nodig zijn om bijlagen te lezen om het OER te kunnen volgen. Dat betekent dat informatie die nodig is voor inzicht in de verschillen tussen alternatieven, of het kunnen volgen van een toegekende score, ook in het hoofdrapport moet staan. Maak ook regionale verschillen zichtbaar, wat betreft opgaven, specifieke doelen en (cumulatie van) belangrijke effecten. Achtergrondinformatie, zoals onderzoeken en de technisch inhoudelijke beoordeling, kan een plek krijgen in bijlagen.

Gebruik in het OER waar nodig duidelijke kaartbeelden en illustraties met een duidelijke legenda om ruimtelijke ontwikkelingen en regionale verschillen aan te duiden.

De vergelijking van de alternatieven verdient bijzondere aandacht en maak daar waar dat opportuun is ook helder dat de alternatieven ruimtelijk verschillend uitpakken. Presenteer de vergelijking bij voorkeur met behulp van duidelijke tabellen, figuren en kaarten. Zorg voor:

- een verklarende woordenlijst, een lijst van gebruikte afkortingen en een literatuurlijst;
- recent, goed leesbaar kaartmateriaal, met duidelijke legenda.

Inzicht in leemten in kennis en onzekerheden

Laat zien over welke milieu- en omgevingsaspecten er onvoldoende informatie is door gebrek aan gegevens. Spits dit toe op aspecten die in verdere besluitvorming een belangrijke rol spelen, zodat de consequenties van het tekort beoordeeld kunnen worden. Geef ook aan of dat wat ontbreekt op korte termijn kan worden ingevuld.

Het OER moet de milieu- en omgevingsaspecten benoemen waarvoor effectschattingen erg onzeker zijn of waarover onvoldoende gegevens beschikbaar zijn. Spits de bespreking toe op aspecten die in de verdere besluitvorming een belangrijke rol spelen, zodat de consequenties van het tekort kunnen worden beoordeeld. Geef ook aan of en hoe belangrijke, ontbrekende informatie op korte termijn kan worden ingevuld.

7 De uitvoering van de omgevingsvisie

Besluiten en keuzes voor de periode ná vaststelling van de omgevingsvisie

De keuzes die in de omgevingsvisie worden gemaakt zullen na vaststelling verder worden uitgewerkt. Maak een overzicht van de belangrijkste (ruimtelijke) dilemma's waar vervolgbesluiten voor nodig zijn en in welke vorm dat kan (of moet). Dat geeft de bestuurder houvast bij het besluit dat nú genomen wordt.

Koppel de vervolgbesluiten aan thematische programma's, gebiedsprogramma's, het omgevingsplan of integrale herziening(en) van de omgevingsvisie. Besteed daarbij ook aandacht aan beleidskeuzes die door andere overheidslagen worden gemaakt, voor zover deze bepalend kunnen zijn voor (keuzes van) de gemeente.

Geef aan op welke manier het belang van de leefomgeving en de ambities van de gemeenten worden meegewogen bij deze vervolgbesluiten. Voor besluiten met kaderstellende uitspraken over mer-(beoordelings)plichtige projecten zal een plan-mer-procedure doorlopen moeten worden. De gehanteerde methodiek van het OER en de informatie die dit heeft opgeleverd, vooral in de foto van de leefomgeving, kan hiervoor de basis vormen.

Monitoring en evaluatie

De looptijd van de omgevingsvisie is lang en er zijn onzekerheden in de te verwachten ontwikkelingen en de effectiviteit van beleidskeuzes. De provincie heeft hier niet altijd invloed op. Daarom moet de provincie bewaken of en in welke mate de daadwerkelijke ontwikkelingen bijdragen aan de doelen van de provincie en het oplossen van knelpunten, welke omgevingseffecten zijn opgetreden, en hoe deze zich verhouden tot wet- en regelgeving. Deze inzichten kunnen aanleiding geven voor aanpassing van de omgevingsvisie.

De Commissie benadrukt het belang van duidelijke en toetsbare normen, kaders en regels en het monitoren van de ontwikkelingen in de provincie. Zo kunnen ongewenste gevolgen tijdig worden gesignaleerd en kan zo nodig worden bijgestuurd. Een monitoringsplan met heldere indicatoren is daarvoor noodzakelijk.¹⁷ Op die manier wordt inzichtelijk of de verschillende doelstellingen gedurende de looptijd van de omgevingsvisie kunnen worden gerealiseerd. Zo kan het omgevingsbelang, op punten die nu nog onzeker zijn, in de toekomst volwaardig meewegen. Dit biedt bestuurders een goede basis om in de loop van de tijd, indien nodig, extra maatregelen te nemen. Daarbij is het van belang om vooraf maatregelen achter de hand te houden.

Geef in het OER een beschrijving van de voorgenomen monitoringsmaatregelen.¹⁸ Bestaande sectorale monitoringsprogramma's of andere beschikbare data voor bijvoorbeeld luchtkwaliteit, natuur, (grond)water en gezondheid kunnen worden ingezet voor het in beeld brengen van de leefomgevingskwaliteit.

¹⁷ Door de informatie toegankelijk te maken voor bijvoorbeeld gemeenten kunnen zij deze ook gebruiken, bijvoorbeeld bij het ontwikkelen van gemeentelijke omgevingsvisies. Dit draagt bij aan eenduidigheid in taal en informatie.

¹⁸ Zoals vereist vanuit artikel 11.3 (inhoud plan-MER) van het Omgevingsbesluit, onder i.

Bijlage 1 Aandachtspunten voor de verschillende thema's in het OER

Deze bijlage bevat per thema aandachtspunten en suggesties voor de verdere uitwerking van het OER bij de omgevingsvisie Fryslân. Ze bieden handvatten om de aansluiting van het OER op provinciale doelen, opgaven en het beoordelingskader te versterken. Daarbij vraagt de Commissie onder meer aandacht voor gebiedsspecifieke invulling, het zichtbaar maken van cumulatieve effecten, het gebruik van betekenisvolle indicatoren en de toepassing van actuele en leesbare kaartbeelden. De thematische opmerkingen sluiten aan bij de hoofdttekst van het advies en vormen bouwstenen voor een inhoudelijk robuust vervolgproces.

B1. Algemene aandachtspunten bij de thema's.

Hoewel de thema's inhoudelijk uiteenlopen, zijn er enkele overkoepelende punten zichtbaar die in meerdere gevallen terugkomen en daarom in samenhang beschouwd moeten worden:

- **Noodzaak gebiedsspecifieke uitwerking.** Veel indicatoren zijn nu nog generiek geformuleerd, terwijl opgaven en effecten sterk kunnen verschillen tussen bijvoorbeeld stedelijke gebieden, het kleigebied, de veenweiden, de zandgronden en de Waddeneilanden. Zo kan droogtestress in het westen van Fryslân vooral ontstaan door lage grondwaterstanden, terwijl deze op de eilanden meer wordt beïnvloed door verzilting. Ook de beschikbaarheid van noodoverlooptgebieden bij wateroverlast verschilt regionaal. De Commissie adviseert daarom om bij elk thema de regionale variatie zichtbaar te maken.
- **Cumulatie van drukfactoren en effecten.** Vooral bij gezondheid, veiligheid en natuurlijke systemen is sprake van opeenstapeling van invloeden (bijvoorbeeld geur, geluid, luchtvervuiling) die afzonderlijk misschien binnen normen blijven, maar in combinatie tot knelpunten leiden. De Commissie wijst hierbij op het belang van het herkennen van hinderhotspots en het expliciet maken van 'cumulatieve ruimte'. Dit geldt bijvoorbeeld voor gebieden rondom intensieve bedrijvigheid of infrastructurele knooppunten.
- **Indicatoren om doelbereik te bepalen.** Veel bestaande indicatoren zijn te beperkt om het doelbereik of de bijdrage aan provinciale ambities goed te beoordelen. Bijvoorbeeld: een indicator als "aantal mensen met overgewicht" zegt weinig over de inrichting van de leefomgeving. Daarom pleit de Commissie ervoor om bij meerdere thema's over te stappen op meer directe en beleidsrelevante indicatoren. Denk aan het aantal fiets- of loopkilometers als maat voor gezond gedrag, of het aantal arbeidsplaatsen bereikbaar binnen 30 minuten als maat voor bereikbaarheid.
- **Kaartbeelden en visualisaties.** Informatie in het OER moet niet alleen kwalitatief, maar ook visueel en geografisch inzichtelijk zijn. Vooral bij thema's als verzilting, overstromingsrisico's en waterkwaliteit is het van belang dat kaartmateriaal actueel, leesbaar en beleidsgericht is. Dit maakt het mogelijk om verschillen tussen alternatieven zichtbaar te maken en ondersteunt transparante besluitvorming.

B2. Milieukwaliteit en gezondheid

- Met de voorgestelde invulling van dit onderwerp krijgt het onderwerp gezondheid niet de focus die past bij de omgevingswet. Naast milieucondities en gezond gedrag omvat een **gezonde leefomgeving** meer onderwerpen. Als vertrekpunt voor het in kaart brengen van de kwaliteit van de leefomgeving kunnen bijvoorbeeld de tien kernwaarden van de GGD-

GHOR gebruikt worden.¹⁹ Met deze insteek kan het OER ook laten zien wat de omgevingsvisie bijdraagt aan het verbeteren van de leefkwaliteit van de inwoners van Fryslân.

- Inventariseer de **huidige knelpunten** voor een gezonde leefomgeving. Kijk daarbij naar 'hinderhotspots'. Dit kunnen bijvoorbeeld hotspots zijn nabij bedrijven en infrastructuur (in stedelijk en landelijk gebied) waarbij er drukfactoren zijn die de gezondheid van omwonenden kunnen beïnvloeden.
- Geef, net als voor luchtkwaliteit en geluidbelasting, ook voor geur op kaart de **geurbelasting** weer. Lichtbelasting staat nu bij natuurlijke systemen maar zou ook hier kunnen staan. Maak voor de verschillende vormen van belasting een onderscheid tussen de feitelijke belasting en de ervaren belasting.
- De referentiesituatie zijn de huidige normen en WHO-normen gebruikt. Vanaf 2030 gaan er **nieuwe EU-normen** gelden, die strenger zijn dan de huidige normen, ook in Nederland. Het advies is om deze nieuwe normen al toe te passen.
- Besteed aandacht aan gezondheidsrisico's door **zoönosen en gewasbeschermingsmiddelen**.
- De Commissie adviseert om voor **gezond gedrag** aan te sluiten op de definitie van een gezonde leefomgeving van de GGD en RIVM²⁰: "een leefomgeving die als prettig wordt ervaren, die uitnodigt tot gezond gedrag en waar de druk op de gezondheid zo laag mogelijk is". Dit geeft een beter beeld dan de nu gebruikte informatie over het aantal mensen met overgewicht.
- Sluit met het beoordelingskader aan op de informatie in de foto van de leefomgeving: wijzig de indicator bij **gezond bewegen** naar bijvoorbeeld het aantal fiets- of loopkilometers.
- Vul de foto van de leefomgeving aan met informatie over **risicovol gedrag** (roken, alcohol, drugs), en neem dit op als indicator in het beoordelingskader.

B3. Veiligheidsrisico's

- Breng het veiligheidsrisico voor overstromingen in beeld aan de hand van het **overstromingsrisico**. Gebruik de juiste LIWO-kaarten²¹ om dit risico in beeld te brengen. De huidige kaarten in de leefomgevingsfoto laten namelijk ook het risico op overstroming van buitendijkse gebieden zien, waar de veiligheidsnormen niet van toepassing zijn.
- Het aantal verkeersdoden en -gewonden wordt uitgedrukt per kilometer weg. Het afzetten van het **aantal slachtoffers per miljard reizigerskilometers** (conform Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeerveiligheid) maakt informatie beter vergelijkbaar, in ieder geval tussen provincies.
- De **autonome ontwikkeling van verkeersveiligheid** is vermoedelijk sterk afhankelijk van de verdere invoering van allerlei rijtaak-ondersteunende systemen in de (vracht)auto. Dit is relevant omdat bij meer dan de helft van de dodelijke ongevallen in Nederland een wegvoertuig betrokken is.²² Bij de uitwerking in de referentiesituatie en de verschillende scenario's verdient deze ontwikkeling nadrukkelijk aandacht.

¹⁹ Kernwaarden voor een gezonde leefomgeving: rookvrije omgeving, aantrekkelijke plekken, gezond gewicht, wonen en druk verkeer, voorzieningen dichtbij, actief vervoer, fiets & OV, gezond binnenklimaat, prettig wonen en geschikte woningen (bron: <https://ggdghor.nl/onderwerp/gezondeleefomgeving-kernwaarden>).

²⁰ Zie: <https://www.rivm.nl/gezondeleefomgeving>.

²¹ Landelijk Informatiesysteem Water en Overstromingen (LIWO).

²² Bij circa 50% van de 675 dodelijke ongevallen in Nederland is een wegvoertuig betrokken (bron <https://swov.nl/nl/fact/verkeersdoden-6-wat-de-tegenpartij-bij-een-dodelijk-ongeval>).

B4. Klimaat(adaptatie)

- De foto van de leefomgeving geeft informatie over ‘**hittestress in bebouwd gebied**’ (figuur 2-52). Sluit hier met het beoordelingskader (indicatoren) op aan. ‘Stedelijke hitte-eilanden’ en ‘oversterfte’ geven in de praktijk weinig onderscheidende informatie.
- **Droogtestress bij natuur** wordt niet alleen veroorzaakt door lage grondwaterstanden. In de provincie Fryslân wordt veel zoet water ingelaten vanuit het IJsselmeer, waardoor ook een gebrek aan zoet oppervlaktewater tot droogtestress kan leiden (kwaliteit van het water, verzilting).
- Overweeg om ‘neerslagtekort’ als indicator voor **hitte en droogte bij natuur en landbouwgewassen** te gebruiken.
- Geef in het OER inzicht in de **beschikbare en benodigde omvang van noodoverloopegebieden** (het ruimtebeslag); ook in relatie tot kwetsbare locaties/gebieden. De indicator “noodoverloopegebieden” is onduidelijk, dit betreft immers een maatregel en geen indicator.

B5. Natuurlijke systemen

- Een **vitale bodem** is van belang voor onder andere landbouw en klimaatbestendigheid. De foto van de leefomgeving geeft nu onvoldoende informatie over de kwaliteit van de bodem. Onderwerpen als bodemgezondheid, bodembiodiversiteit, bodem organische stof en verzilting spelen hier een rol bij.
- **Grondwaterkwantiteit**: de ambitie voor grondwater is het voorkomen van tekorten en verzilting tegengaan. In dat kader geeft de gemiddelde voorjaarsgrondwaterstand (GVG) meer informatie dan de gemiddeld hoogste en laagste grondwaterstand. Een alternatief is het gebruik van de kaart voor droogtestress. Door kaarten met de huidige situatie, de autonome ontwikkeling en de verwachte situatie bij de alternatieven naast elkaar te zetten, wordt zichtbaar of en waar er sprake is van een verbetering, verslechtering of status quo.
- **Verzilting**: volgens bijlage IV kan de toestroom van zout water onder de dijk met 20% toenemen op termijn. Uit figuur 2-90 is niet af te leiden waar welke verandering optreedt en wat de ernst daarvan is. De klimaateffectatlas²³ bevat informatie over de zoutvrachtoename bij zeespiegelstijging. Dit maakt beter zichtbaar waar langs de noordkust van Friesland de zoutvracht toeneemt en in welke mate. Door dit te koppelen aan het huidige en toekomstig grondgebruik is de impact beter te beoordelen.
- Benoem bij **oppervlaktewaterkwantiteit** dat in de huidige situatie veel zoetwater wordt ingelaten vanuit het IJsselmeer. Keuzes in de omgevingsvisie, in de vorm van water vragende infrastructuur, hebben grote invloed op de oppervlaktewaterkwantiteit en de mate van kwetsbaarheid. Maak inzichtelijk welke impact dit heeft, ook in relatie tot het huidige en toekomstig waterpeil in het IJsselmeer (waterbuffer).
- Maak de beschrijving en beoordeling bij **oppervlaktewaterkwantiteit gebiedsspecifiek**; de gewenste vernatting van het veenweidegebied vraagt bijvoorbeeld significant meer oppervlaktewater (o.a. vanuit het IJsselmeer). Maar daarnaast vragen de kleigronden ook meer oppervlaktewater voor doorspoeling (anti-verzilting). Maak inzichtelijk wat de consequenties hiervan zijn.
- De **oppervlaktewaterkwaliteit** is de afgelopen 15 jaar verbeterd, hoewel dat mede komt omdat de doelaanpassingen naar beneden zijn bijgesteld (Fluessen en Sneekermeer). Die kanttekening zou op zijn plaats zijn bij de beoordeling van de huidige situatie. De foto

²³ www.klimaateffectatlas.nl.

bevat een kaart met de ligging van de KRW–waterlichamen, met een korte beschrijving van de kwaliteit. Geef ook op kaart de kwaliteit van de KRW–wateren weer.

B6. Natuur

- Een **goed beeld van de natuur** vraagt inzicht in de samenhang tussen deelgebieden en de samenhangende processen. Een landschapsecologische en ecohydrologische analyse helpt daarbij. Maak in het OER onderscheid in de landschapstypes zoals in het NRD is aangegeven: kleigronden en Waddeneilanden, veen en zandgronden. Geef per landschapstype een algemeen beeld van de belangrijkste processen en problemen, de natuurwaarden, de verschillende leefgebieden en de aanwezige soortgroepen.
- De leefomgevingsfoto geeft de trend van een aantal de **habitatrichtlijnsoorten en vogelrichtlijnsoorten**. Motiveer waarom deze soorten zijn geselecteerd en of zij een levensgemeenschap, habitat of bedreiging representeren. Geef tenminste van de soorten met een sterke negatieve trend per soort aan wat de effecten zijn van de alternatieven, en wat dit betekent voor de staat van instandhouding van de betreffende soort. Beschrijf, per landschapstype, of het nodig en mogelijk is om met beschermende maatregelen effecten te beperken of voorkomen.
- Combineer de stukken tekst over **invasieve exoten** (bladzijde 94 en 98) en geef aan op welke soorten maatregelen worden uitgevoerd of op welke soorten in toekomst maatregelen worden voorbereid. Benoem welke mogelijke maatregelen of maatregelencombinaties waarschijnlijk wel een verbetering van de biodiversiteit geven.
- Houd in het OER rekening met het feit dat ook **maatregelen of activiteiten buiten beschermde natuurgebieden**, gevolgen kunnen hebben voor een beschermd natuurgebied. Het OER moet de gevolgen van deze zogenoemde externe werking beschrijven.
- In de leefomgevingsfoto is aangegeven dat, over het algemeen, de staat van de natuurgebieden in Fryslân slecht is. Beschrijf **mogelijke maatregelen** om de staat van de natuurgebieden te verbeteren, en mitigerende en/of compenserende maatregelen om negatieve effecten te voorkomen of te verminderen.
- Voor het voorkeursalternatief zal een **passende beoordeling** opgesteld worden, zo staat in de NRD. Gebruik hiervoor bijvoorbeeld het stoplichtmodel. Groen licht betekent uiteraard dat geen effecten verwacht worden. Bij oranje licht kunnen negatieve effecten optreden, maar is zicht op effectieve maatregelen waardoor het stoplicht, in de uitwerking in vervolgbesluiten, op groen kan komen. Rood licht betekent dan dat aantasting niet is uitgesloten, en dat geen maatregelen noodzakelijk zijn om dit te voorkomen. Bij rood licht kan de visie niet worden vastgesteld, tenzij de ADC–toets²⁴ met succes wordt doorlopen.

B7. Landschap, cultuurhistorie en ruimtelijke kwaliteit

- **Ruimtelijke kwaliteit** mist in de NRD en de foto van de leefomgeving als zelfstandig criterium. De Commissie adviseert dit wel te doen, ook om dat het één van de overkoepelende opgaven is die in een plek moeten krijgen in de perspectieven. Op dezelfde bladzijde 15 in de NRD is in een voetnoot een definitie opgenomen van ruimtelijke kwaliteit. Gebruik deze, en geef aan wat de gebruikswaarden, toekomstwaarden en belevingswaarden zijn, en op welke manier de omgevingsvisie daar invloed op zal hebben.

²⁴ De ADC–toets bestaat uit de volgende vragen: A: zijn er geen alternatieve oplossingen? D: dient de activiteit een dwingende reden van groot openbaar belang? C: worden de nodige compenserende maatregelen getroffen om de algehele samenhang van Natura 2000 te bewaren?

- In de foto van de leefomgeving wordt bij de huidige situatie **landschap en cultuurhistorie** een negatieve trend aangegeven. Het advies is om, naast de genoemde programma's, ook een aantal kwantitatieve maatregelen in het OER op te nemen, die een trendbreuk geven in de toekomstige beoordeling van het landschap.
- De foto van de leefomgeving laat goed de waarde zien die wordt gegeven aan het **behoud van cultuurhistorie** evenals de intentie om deze te behouden. In de verdere uitwerking komt de nadruk te liggen op de grotere cultuurhistorische objecten die vaak al een wettelijke bescherming hebben of krijgen. De uitwerking van de kleine cultuurhistorische landschapselementen, zoals singels en houtwallen, komt minder terug. Deze, maar ook kleine cultuurhistorische elementen als uilenborden en toegangspoorten, zijn wettelijk aanzienlijk minder gemakkelijk te beschermen. Het benoemen in het OER benadrukt het belang van dergelijke elementen.

B8. Welzijn en Wonen en woonomgeving

- Het **welzijn** van mensen hangt van meerdere zaken af. Naast sociale samenhang en inclusiviteit spelen ook gezondheid (zie eerder in deze bijlage) en de aanwezigheid van voorzieningen een rol. Houd in het OER oog voor de samenhang van deze onderwerpen, die bij verschillende aspecten uitgewerkt zijn. Specifiek wijst de Commissie er op dat het vanuit welzijnsoogpunt van belang is om onderscheid te maken tussen allerlei soorten voorzieningen: winkels, scholen, gezondheidszorg (arts, apotheek, fysiotherapeut), bibliotheek en dergelijke.

B9. Ruimtelijke economische structuur

- De referentiesituatie brengt wat **bereikbaarheid** betreft, met de indicatoren 'infrastructuur op land' en 'multimodale mobiliteit', nu vooral de aanbodkant in beeld. De werkelijke bereikbaarheid wordt beter in beeld gebracht met informatie zoals 'het aantal voorzieningen of arbeidsplaatsen dat binnen 30 minuten bereikbaar is met het OV of in 45 minuten met de auto'. Op deze manier is ook beter de verandering in bereikbaarheid zichtbaar te maken; en wordt ook beter aangesloten op de achterliggende beleidsdoelstellingen van de omgevingsvisie. De eerste uitwerking in de Contourenschets sluit hierbij aan met een ambitie dat de basisvoorzieningen in 30 minuten bereikbaar zijn. Voor de nadere uitwerking in alternatieven verdient het aanbeveling per modaliteit te variëren met (a) de reistijden (de gewenste reistijd per fiets is 12 minuten) en (b) een uitsplitsing naar doelgroepen te maken (ouderen en jongeren).

B10. Economische vitaliteit

- Voor een goed beeld van de **economische vitaliteit** van Fryslân is meer informatie nodig: denk aan het areaal en soort bedrijventerreinen, het uitgiftetempo en de voorraad, het aantal bedrijventerreinen dat verouderd is en harde en zachte plancapaciteit. Ook relevant zijn gegevens over oppervlakte kantoren en winkels (gebruik en leegstand), campusontwikkeling en dergelijke.
- Overweeg om het aspect 'nationale veiligheid' als onderdeel van de ruimtelijke structuur te plaatsen.

B11. Natuurlijke hulpbronnen

- **Circulaire economie** wordt nu alleen gezien in termen van het gebruik en hergebruik van grondstoffen. Overweeg om ook zichtbaar te maken wat Fryslân bijdraagt aan de (provinciale) doelstellingen voor circulaire economie (kerndoel 11).

- Voor een landbouwprovincie als Friesland speelt **circulariteit in de koolstof en nutriëntenkringloop** een belangrijke rol in de circulaire economie. Daarnaast liggen hier nauwe relaties met de huidige stikstofproblematiek. Zowel in referentiesituatie als in de effectbeoordeling kan deze gekwantificeerd worden door bijvoorbeeld de provinciale fosfaat- en stikstofbalans.

BIJLAGE: Projectgegevens

Advies van de Commissie over het op te stellen MER

De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep geeft aan welke onderwerpen naar zijn mening moeten worden behandeld in het MER en met welke diepgang. Om zich goed op de hoogte te stellen van de situatie heeft de werkgroep het gebied bezocht waar milieugevolgen kunnen optreden. Meer informatie over de [Commissie](#) en over haar [werkwijze](#) vindt u op onze website.

Samenstelling van de werkgroep

Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

ing. Herbert Bos
drs. John Dagevos
drs. Wim Korver
ir. Wijnand Sukkel
dr. Joan van der Velden
ir. Harry Webers (voorzitter)

drs. Aletta Lüchtenborg (secretaris)

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport wordt opgesteld

Omgevingsvisie.

Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?

Voor projecten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een milieueffectrapport (MER) vereist zijn. Uit [Bijlage V van het Omgevingsbesluit](#) onder de Omgevingswet volgt om welke projecten het gaat. Voor deze procedure gaat het in ieder geval om de projecten A1 (veehouderijen), J2 (spoorwegen), J11 (stedelijke ontwikkeling) of J10 (industrieterreinen). Een MER is ook nodig omdat effecten op Natura 2000-gebieden kunnen optreden die in een Passende beoordeling moeten worden beschreven. Daarom wordt een plan-MER opgesteld.

Bevoegd gezag besluit

Provinciale Staten van Fryslân.

Initiatiefnemer besluit

Gedeputeerde Staten van Fryslân.

Bevoegd gezag mer-procedure

Gedeputeerde Staten van Fryslân.

Heeft de Commissie ook zienswijzen en adviezen bij haar advies betrokken?

Het bevoegd gezag heeft de Commissie niet in de gelegenheid gesteld om zienswijzen en adviezen bij haar advies te betrekken.

Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft gebruikt?

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissiemer.nl projectnummer [3898](#) in te vullen in het zoekvak.

Commissie voor de milieueffectrapportage
A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

t 030-2347666
e info@commissiener.nl
w commissiener.nl

