

ONTWERP OMGEVINGSVISIE

In werkenber Fryslân, klear foar de takomst

Versie 0

Sturing

Inhoudsopgave

H1. Sturing: samenwerken in de geest van de Omgevingswet	3
1.1 Samenwerken aan onze opgaven en brede welvaart	3
1.2 Onze rollen	4
1.3 Provinciale belangen	5
1.4 Ruimtelijke principes.....	6
H2. Van Omgevingsvisie naar uitvoering	8
2.1 Doorwerking	8
2.2 Samenwerken aan omgevingsprogramma's	9
2.3 Monitoring en evaluatie: bijsturen waar nodig	10

Leeswijzer

De provinciale Omgevingsvisie bestaat uit vier delen: een deel Visie, een deel Thematische Verdieping, een deel Gebiedsgerichte Verdieping en een deel Sturingsfilosofie en Uitvoering.

Dit deel Sturingsfilosofie en Uitvoering gaat over hoe we aan onze rollen en taken invulling willen geven, samen met andere partijen. De ruimtelijke principes bieden daarbij houvast en we lichten dan ook toe hoe we daarmee gaan werken. Tot slot gaan we in op de uitvoering van deze Omgevingsvisie en de inzet van de instrumenten van de Omgevingswet.

H1. Sturing: samenwerken in de geest van de Omgevingswet

Deze Omgevingsvisie beschrijft zo concreet mogelijk de provinciale opgaven en belangen, ambities en oplossingsrichtingen. Onze samenwerkingspartners, de Friese gemeenten, Wetterskip Fryslân en het Rijk, vragen dit ook van ons. Dit is gedaan in de vier bewegingen en de thematische uitwerkingen daarvan. We sturen niet alleen op proces, maar voeren ook regie op bovenlokale vraagstukken, zoals klimaatadaptatie, energie, landbouw, natuur en de grote woningbehoefte.

We doen dit altijd samen en in overleg met onze partners. Tegelijk wordt ons gevraagd om waar dat kan, ruimte te bieden aan andere partijen en initiatiefnemers. Bijvoorbeeld door lokale ruimtelijke afwegingen aan gemeenten over te laten, dus decentraal te doen wat decentraal kan. Of door ideeën en initiatieven 'van onderop' te stimuleren vanuit een positieve houding: ja, mits. En gebruik te maken en aan te sluiten bij wat er al gebeurt.

Dat vraagt een manier van sturing waarbij we als provincie onze opgaven centraal stellen en samen met samenwerkingspartners keuzes bepalen en aan oplossingsrichtingen werken. De opgaven zijn in deel 1 (paragraaf 2.2) van deze Omgevingsvisie beschreven. Met deze opgaven dragen we bij aan onze provinciale belangen (zie bijlage 4).

In dit deel beschrijven we hoe we de samenwerking voor ons zien en hoe wij de instrumenten uit de Omgevingswet inzetten om onze doelen te bereiken.

1.1 Samenwerken aan onze opgaven en brede welvaart

Wij kiezen in deze Omgevingsvisie zoveel mogelijk voor samenwerking als manier om doelen te realiseren. Niet alleen omdat de Omgevingswet dat vraagt, maar ook omdat het ons helpt bij het maken van de juiste keuzes. Door samenwerking leren we de verschillende belangen en invalshoeken die rond een vraagstuk spelen goed kennen. Alleen zo komen we tot integrale keuzes en een dito aanpak.

De opgaven waar Fryslân voor staat zijn omvangrijk en urgent (zie deel 1, paragraaf 2.2). Bij het maken van keuzes – en het vinden van oplossingen – hebben we andere partijen nodig. De opgave bepaalt het schaalniveau van de oplossingen, de daarvoor benodigde maatregelen, de samenstelling van samenwerkende partijen en de tijdspanne waarin een oplossing nodig is. Ook hangt de gebiedsbegrenzing (provinciebreed of specifiek gebied) af van de opgave.

We stellen onszelf en anderen steeds de vraag; hoe draagt een oplossing of een maatregel bij aan de brede welvaart in Fryslân?

Vanuit de gedachte 'decentraal wat kan, centraal wat moet', nemen we als provincie meer (proces)regie op bovenlokale vraagstukken. Uiteraard in overleg met onze samenwerkingspartners. Andere partijen en initiatiefnemers hebben ook hun rol in deze vraagstukken. Zo laten we lokale ruimtelijke afwegingen zoveel mogelijk over aan gemeenten (decentraal wat kan) en stimuleren we ideeën en initiatieven 'van onderop' vanuit een positieve houding: ja, mits. Voor deze 'mits' hanteren wij onze Omgevingsvisie

als kader. We denken mee en adviseren over projecten en plannen vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor omgevingskwaliteit. De ideeën voor een gezamenlijke werkwijze, vanuit één overheidsgedachte, werken we de komende tijd uit.

In Fryslân zetten we als provincie al jaren in op (voorkant)samenwerking: we willen vroeg met elkaar 'om tafel gaan' voor snelle, integrale oplossingen met oog voor ieders belang. Zowel met inwoners, bedrijven en organisaties als met de Friese gemeenten en Wetterskip Fryslân. Eén van de uitgangspunten van de Omgevingswet is dat overheden meer als één overheid optreden en meer samenwerken. We doen dan ook een beroep op de kennis, middelen en innovatiekracht van alle partijen die bij een opgave betrokken zijn.

Zo werken we samen aan een toekomstbestendig en herkenbaar Fryslân. Dat vraagt een bestuursstijl die samenwerking stimuleert en ruimte biedt voor maatwerk. Met als voorwaarde dat de provinciale belangen gewaarborgd blijven. We gaan dan ook voor een integrale en adaptieve aanpak, met oog voor participatie en een evenwichtige afweging van belangen, soms provinciebreed, soms voor een specifiek gebied.

1.2 Onze rollen

Als provincie vervullen we bij ruimtelijke vraagstukken verschillende rollen. Voor ieder vraagstuk/programma bepalen we vooraf welke rol – of rollen – we aannemen om partners helderheid te geven. Ook als onze rol gaandeweg een traject verandert, stellen we hen daarvan op de hoogte.

Rechtmatige overheid

Daar waar we volgens de wet het bevoegde gezag zijn omdat we regels stellen, vergunningen verlenen of toezicht houden is onze rol helder. We voeren dan wettelijke taken uit en treden op als rechtmatige overheid. Ook in dat geval zoeken we naar afstemming en/of samenwerking met onze partners. Bijvoorbeeld door zoveel mogelijk onderwerpen, voorafgaand aan een formele procedurestap, af te stemmen (voorkantsamenwerking). Of door tijdig in gesprek te gaan met belanghebbenden over een vergunning die we willen verlenen.

Presterende overheid

Ook als presterende overheid voeren we wettelijke taken uit, zoals het aanleggen en beheren van wegen, vaarwegen en natuur. Daarbij stemmen we af met andere beheerders (gemeenten, Wetterskip Fryslân, het Rijk, boeren en terreinbeheerders) wanneer we wat doen. We wisselen daarbij onderling de nodige kennis en ervaring uit. Op provinciale projecten voeren we de regie, werken we actief samen met andere overheden – ook om werk met werk te maken – en communiceren we proactief met de projectomgeving.

Samenwerkende overheid

Indien er sprake is van een gezamenlijke opgave, dan zijn wij als samenwerkende overheid één van de partners. We hebben als provincie onze eigen taak binnen zo'n samenwerking. Als het gaat om bovenlokale vraagstukken of om een opgave in een Omgevingsprogramma dat we moeten vaststellen, dan ligt de (proces)regie/coördinatie

bij de provincie. In andere gevallen zijn we verantwoordelijk voor het voeren van de benodigde procedures, brengen we kennis of middelen in of zijn we de verbinding richting het Rijk.

Faciliterende of participatieve overheid

Bij situaties waarin een gemeente, Wetterskip Fryslân, maatschappelijke organisaties of private partijen aan zet zijn ondersteunen wij hen waar nodig. In die situaties zijn wij de faciliterende of participatieve overheid en geven ons beleid en onze regels de kaders aan. Als initiatieven niet passen binnen deze kaders, maar wel gewenst zijn vanwege het maatschappelijk belang en/of het leereffect, dan stellen we vooraf gezamenlijk de kaders voor zo'n initiatief vast; zo nodig wijken we gemotiveerd af van het algemene beleid en de regels. We dragen bij aan dit soort initiatieven door de inbreng van kennis, financiële middelen, of door grond, vastgoed of materiaal beschikbaar te stellen.

Verskillende instrumenten

Bij de verschillende rollen kunnen we verschillende instrumenten inzetten. Waarbij de instrumenten ook per situatie kunnen verschillen. We kunnen zaken regelen via onze Omgevingsverordening, door omgevingswaarden te bepalen, een concreet projectbesluit te nemen of door een Omgevingsvergunning te verlenen. We bouwen aan onze leefomgeving door het uitvoeren van projecten, bijvoorbeeld de aanleg van de vismigratierivier, en het beheer en onderhoud van infrastructuur en natuur. We stimuleren ontwikkelingen of initiatieven van anderen die bijdragen aan onze doelen. Bijvoorbeeld door financiële middelen, kennis, materialen of ruimte beschikbaar te stellen. In Omgevingsprogramma's, samenwerkingsverbanden en/of een gebiedsgerichte aanpak, werken we samen met de onze samenwerkingspartners.

Hierna gaan we nader in op deze instrumenten.

1.3 Provinciale belangen

Op basis van onze provinciale belangen, gekoppeld aan bovenlokale vraagstukken, bepalen we onze rol in de samenwerking. Uit deze belangen vloeit ook voort bij welke ruimtelijke ontwikkelingen of plannen we als provincie betrokken willen zijn. Kort opgesomd gaat het om:

- Een klimaatbestendig water- en bodemsysteem;
- Een robuust en veerkrachtig natuursysteem;
- Een toekomstbestendige innovatieve landbouw;
- Een sterke economische structuur met een aantrekkelijk vestigingsklimaat;
- Een goede, duurzame en veilige regionale en (inter)nationale bereikbaarheid;
- Een stabiel en betaalbaar netwerk voor productie, opslag, conversie en transport van energie;
- Een samenhangende hoofdstructuur van bebouwd gebied, met sterke steden en dorpen;
- Een veilige en gezonde leefomgeving;
- Een herkenbaar onderscheid tussen Friese landschapstypen op basis van kernkwaliteiten;

- Een gemeenschap waarin mensen naar elkaar omkijken, met bestaanszekerheid en gelijke kansen.

We verwijzen naar bijlage 4 voor een meer uitgebreid overzicht van onze provinciale belangen.

1.4 Ruimtelijke principes

Samen met betrokkenen zullen we oplossingen moeten uitwerken voor de beperkte ruimte. Oplossingen die ook recht doen aan de omgevingskwaliteiten, passend bij onze belangen en bij die van andere partijen. Voor de inrichting van onze ruimte stelden we daarom principes op. Er kan niet altijd, in dezelfde mate, aan alle principes voldaan worden. Een bestuurlijke afweging van belangen zal altijd nodig blijven. Daarbij staan de te behalen doelen bij onze opgaven centraal. Net zo goed als de economische haalbaarheid en de betaalbaarheid meewegen. We komen tot de volgende ruimtelijke principes:

- Meervoudig en zuinig ruimtegebruik: we gaan slim om met de beschikbare ruimte. Eerst benutten wat er al is, dan pas nieuwe ruimte inzetten. En door ruimte voor meerdere functies in te zetten en functies te combineren;
- Omgevingskwaliteit als ontwerpbasis: ontwikkelingen bouwen voort op bestaande kwaliteiten. Meestal kunnen nieuwe functies worden ingepast in de bestaande situatie. Soms zal echter de ruimtelijke inrichting worden aangepast aan de nieuwe functies, of is zelfs het transformeren van een gebied met een nieuwe ruimtelijke inrichting nodig;
- Opgaven koppelen en verbinden: stimuleren dat projecten en ontwikkelingen vanaf de start aan zoveel mogelijk verschillende opgaven en ambities bijdragen;
- Een gezonde en veilige leefomgeving: gezondheid en veiligheid worden als centrale thema's steeds meegenomen in keuzes voor de fysieke leefomgeving.
- Klimaatbestendig en voorbereid op toekomstige omstandigheden: onze ruimtelijke ordening en inrichting en daarmee ons landgebruik zijn beter afgestemd op het natuurlijke water- en bodemsysteem;
- Niet afwentelen op toekomstige generaties of elders: in onze visie is het effect voor toekomstige generaties of voor andere plekken, meegewogen in onze keuzes. Zo werken we toe naar een rechtvaardigere en duurzamere samenleving.

We vragen partijen als gemeenten deze principes toe te passen en doen dat zelf ook. Zo hebben we in deze visie bijvoorbeeld het principe van Zorgvuldig ruimtegebruik voor ontwikkeling van wonen, werken en voorzieningen vertaald als: "herstructureren, herbestemming en inbreiden voor uitbreiden". We leggen het principe van Koppelen en verbinden voor energie uit door het "combineren van productie, opslag en verbruik van energie in energiehub's, waar tegelijkertijd ruimte is voor groei van de lokale economie, duurzame mobiliteit, warmtetransitie en clustering van functies". Het principe voor Klimaatbestendigheid en voorbereid op de toekomst passen we voor economie toe als "Het juiste bedrijf op de juiste plek". En het principe van Niet afwentelen betekent dat we zowel de huidige als de toekomstige drinkwaterwinningen in deze Omgevingsvisie beschermen.

Bij de uitwerking van opgaven, oplossingsrichtingen en programma's zullen we de - in die situatie relevante - principes verder uitwerken, vertalen en concreet maken. Zo helpen ze bij het maken van afwegingen. Ook bij het opstellen en uitvoeren van provinciale projecten benutten we de principes. Wanneer we samen met andere partijen samenwerken aan een opgave of initiatief, dan brengen we de principes aan de start van een traject in.

Via onze opgaven en vanuit brede welvaart werken we zo met alle partijen aan een rechtvaardige, doelmatige en slimme verdeling van de ruimte in Fryslân en een goede balans tussen lusten en lasten. Door te zorgen voor interactie en samenhang tussen alle verschillende belangen bij een opgave, kunnen we in elke situatie/gebied beter prioriteren en, waar nodig scherpe, ruimtelijke keuzes maken in waar functies wel, niet, of onder voorwaarden waar hun beslag kunnen krijgen. Zo maken we met elkaar toekomstbestendige keuzes die passen bij onze Friese identiteit.

De ruimtelijke principes hebben we als een checklist en handreiking uitgewerkt in bijlage 1.

H2. Van Omgevingsvisie naar uitvoering

De uitvoering van deze Omgevingsvisie krijgt op de volgende manieren zijn beslag:

- Door het opstellen van provinciale Omgevingsprogramma's voor bepaalde thema's of gebieden, waarin de visie wordt uitgewerkt naar operationele doelen en een pakket aan maatregelen om die doelen te bereiken;
- Door het opnemen van regels in de provinciale Omgevingsverordening die doorwerken in gemeentelijke Omgevingsplannen of rechtstreeks werken naar inwoners en bedrijven;
- Door het nemen van een provinciaal projectbesluit of omgevingsvergunning voor grote projecten;
- Door het opstellen van (gemeentelijke) plannen en projecten en het uitvoeren hiervan. De Omgevingsvisie is alleen bindend voor de provincie zelf. Op basis van de beleidscyclus vanuit de Omgevingswet, werkt de Omgevingsvisie door in verschillende instrumenten die wij kunnen inzetten.

2.1 Doorwerking

Omgevingsprogramma's

Omgevingsprogramma's zijn uitvoeringsgericht, inclusief de financiering. Ze zorgen voor uitwerking en doorwerking van de Omgevingsvisie en bevatten maatregelen om de doelen en ambities uit de visie te realiseren. De maatregelen kunnen bijvoorbeeld bestaan uit:

- Inzet van communicatie- en informatie-instrumenten, kennis en kunde;
- Inzet van financiële instrumenten, zoals subsidies;
- Feitelijke maatregelen, zoals de uitvoering van een project in de fysieke leefomgeving;
- Het opnemen van omgevingswaarden, instructieregels en algemene regels (zoals vergunningplichten) in de Omgevingsverordening.

Omgevingsverordening

De Omgevingsvisie en een Omgevingsprogramma bieden de basis om regels op te nemen in een provinciale Omgevingsverordening. In onze Omgevingsverordening zijn regels opgenomen met een directe werking (algemene, rechtstreeks werkende regels) die voor een ieder gelden. Denk daarbij aan vergunningplichten die we als (vaar)wegbeheerder opleggen, of bepaalde verbods- en gebruiksregels zoals ten aanzien van grondwaterbeschermings- of stiltegebieden.

Daarnaast zijn in onze verordening instructieregels opgenomen. Dit zijn regels waaraan Omgevingsplannen of buitenplanse Omgevingsvergunningen van gemeenten moeten voldoen. Tot slot kunnen we omgevingswaarden vastleggen in de verordening. Dat zijn objectief vast te stellen meetbare waarden waarvoor een concreet doel wordt gesteld. De maatregelen om deze waarde te behalen, staan in een Omgevingsprogramma.

Projectbesluit en Omgevingsvergunning

Voor concrete activiteiten kunnen we een projectbesluit of een Omgevingsvergunning afgeven. Voor sommige activiteiten in de fysieke leefomgeving is een Omgevingsvergunning nodig. In de Omgevingsverordening staan beoordelingsregels waaraan zo'n vergunning moet voldoen. Het projectbesluit is vooral bedoeld en geschikt voor meer complexe, grote projecten, zoals de aanleg van infrastructuur. Of voor gemeentegrensoverschrijdende projecten. In enkele gevallen, zoals het plaatsen van windturbines met meer dan 15 MWh capaciteit, zijn we zelfs verplicht om een projectbesluit te nemen.

De instrumenten die we inzetten, stemmen we af op de opgave en op wat er nodig is om de doelen te bereiken. Omdat we vanuit samenwerking en een 'ja, mits' houding willen werken, stellen we zo weinig mogelijk en zo helder mogelijke regels.

2.2 Samenwerken aan omgevingsprogramma's

Soorten omgevingsprogramma's

We werken onze Omgevingsvisie op onderdelen uit in programma's. We onderscheiden daarbij verschillende soorten programma's. Er zijn verplichte en vrijwillige programma's. De wettelijk verplichte Omgevingsprogramma's zijn: het *Regionaal Waterprogramma* (wordt een *Regionaal Water- en Bodemprogramma*), het *Actieprogramma Geluid*, de *Beheerplannen Natura 2000* en een *Volkshuisvestingsprogramma*. Deze Omgevingsprogramma's zijn thematisch en veelal provinciebreed.

Naast de verplichte programma's, stellen we vrijwillige Omgevingsprogramma's op. Dit zullen meer integrale en/of meer gebiedsgerichte Omgevingsprogramma's worden. Hierin worden alle relevante beleidsthema's onderling afgewogen (integraal) en vervolgens vertaald. Deze programma's kunnen zowel provinciebreed als gebiedsgericht zijn.

De overgang van sectoraal beleid naar integrale Omgevingsprogramma's vergt tijd. De komende jaren maken we deze omslag. Met als doel de huidige veelheid aan sectorale beleidsstukken terug te brengen naar een werkbaar aantal Omgevingsprogramma's. Om daarmee de ambities en doelen uit onze visie provinciebreed te kunnen realiseren met, daar waar nodig, een uitwerking per gebied. Voor water en bodem stellen we al één Omgevingsprogramma op.

We betrekken onze samenwerkingspartners bij het opstellen van onze programma's. Bij de start van een programma bepalen we met onze samenwerkingspartners ieders rol hierin. Ook brengen we onze provinciale belangen in en vragen onze partners om ook hun belangen te benoemen.

Bij ieder programma vertalen we de verplichtingen uit Europese en landelijke wet- en regelgeving en visies, zoals de landelijke *Nota Ruimte*, naar de Friese situatie. Door ook bij het opstellen van Omgevingsprogramma's samen te werken met relevante partijen in het gebied krijgen we oog voor wat er leeft en speelt, en kunnen we samen de juiste keuzes maken.

Dit kan er toe leiden dat we, met gemeenten en/of Wetterskip Fryslân, een gezamenlijk Omgevingsprogramma voor gedeelde doelstellingen opstellen.

Uitnodigingszones

In een aantal zones in Fryslân komen veel verschillende – en veelal urgente – opgaven samen op het gebied van energie, economie, wonen, klimaatadaptatie, landbouw, etc. Deze uitnodigingszones zijn aangegeven op de Visiekaart en worden in deel 3 (hoofdstuk 9) met de gebiedsbeschrijvingen toegelicht. De accenten verschillen per zone, maar overal zullen we met adequate, integrale oplossingen komen passend bij de omgevingskwaliteiten ter plekke.

In deze zones nodigen we de gemeenten en andere betrokkenen uit om samen om tafel te gaan en plannen vroegtijdig af te stemmen. We brengen onze belangen en de opgaven in de zone in beeld en spreken met elkaar af wie welke rol heeft of neemt en de regie voert over de ruimtelijke ontwikkelingen in de zone. Gemeenten kunnen daarin, vanuit hun verantwoordelijkheid voor hun grondgebied, het voortouw nemen.

De resultaten van de planvorming kunnen een plek krijgen in een gemeentelijk, provinciaal of gezamenlijk gebiedsgericht Omgevingsprogramma. Zo kunnen we keuzes op elkaar afstemmen, koppelkansen benutten en verschillende belangen zo goed mogelijk dienen. Iedere partij kan vervolgens, binnen de eigen rol en bevoegdheid, aan de slag gaan.

2.3 Monitoring en evaluatie: bijsturen waar nodig

De wereld om ons heen verandert snel. Oplossingen die nu de juiste lijken, kunnen gaandeweg om bijstelling vragen. We evalueren daarom geregeld – bij voorkeur jaarlijks – onze Omgevingsvisie. Bij de start van iedere nieuwe bestuursperiode voeren we bovendien een meer uitgebreide herijking van onze visie uit. Zo blijven we op de juiste koers.

Daarnaast monitoren we of we de doelen uit de visie – en de verschillende Omgevingsprogramma's – halen. Daar waar nodig, stellen we maatregelen bij. Zo werken we goed en resultaatgericht aan onze opgaven en geven we invulling aan de beleidscyclus van de Omgevingswet.

Hiermee borgen we – met een doorlopend proces – dat de instrumenten van de Omgevingswet (visie, programma's en verordening) actueel en bruikbaar blijven. Bijstellen doen we ook weer in afstemming met andere organisaties, inwoners en bedrijven. Zo werken we continu samen aan een sterker Fryslân waarin we ons thuis blijven voelen.