



Commissie voor de  
milieueffectrapportage



# Omgevingsvisie provincie Fryslân

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport



# 1 Advies over het MER in het kort

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 evaluatie van De Romte Diele<sup>1</sup> laat zien dat er behoefte is aan meer provinciale sturing. De visie is geen eindbeeld, maar biedt een perspectief voor de gewenste ontwikkeling van de Friese leefomgeving op de lange termijn: van nu, tot straks (2035), naar later (2050 en verder). Het hoofddoel daarbij is 'Brede welvaart en Fries geluk voor iedereen'. Voor het besluit over de provinciale omgevingsvisie<sup>2</sup> (hierna: POVI) is een omgevingseffectrapport (OER) opgesteld.<sup>3,4</sup> De provincie heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: Commissie) gevraagd te adviseren over het OER.<sup>5</sup> In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de juistheid en de volledigheid van het OER.

## Wat staat in het OER?

De hoofdlijnen van de visie zijn beschreven in een Contourenschets.<sup>6</sup> De beoordeling daarvan in het OER brengt aandachts- en keuzepunten voor de verdere invulling van de POVI in beeld. De leefomgevingsfoto laat zien dat er veel onzekerheid is over het bereiken van alle doelen bij voortzetting van het huidige beleid (de referentiesituatie). Het beoordelingskader bevat onderwerpen om de effecten op het milieu te bepalen én de ambities voor die onderwerpen. Daarmee is getoetst in hoeverre de alternatieven bijdragen aan de provinciale doelen.

Er zijn vier alternatieven onderzocht. In OER zijn deze als volgt beoordeeld: het alternatief *Natuurlijk, Groen Fryslân* draagt het meeste bij aan milieuaspecten die in de huidige situatie onder druk staan zoals natuur, bodem en ondergrond en oppervlaktewater. Alternatief *Innovatief verbonden Fryslân* scoort vooral positief op werkgelegenheid en kennis en innovatie, maar heeft wel een negatief effect op stilte en duisternis. Alternatief *Agrarisch Fryslân* scoort op veel onderwerpen neutraal of beperkt positief, maar negatief op archeologie, wateroverlast en grondstoffenbehoud. Het aspect sociale samenhang scoort sterk positief in het alternatief *Fryslân Coöperatief*.

Het voorkeursalternatief (VKA) bestaat uit vier bewegingen:

1. naar een mooie, gezonde, inclusief en veilige leefomgeving met identiteit;
2. naar een sterke landbouw en natuur in een klimaatbestendig Fryslân;
3. naar sterke steden en dorpen in een leefbaar, vitaal en verbonden Fryslân;
4. naar een fossielvrije en circulaire samenleving.

De beoordeling van het VKA (en impliciet de POVI) varieert van neutraal tot positief, en kent veel onzekerheden. Wat het hoofddoel van de nieuwe omgevingsvisie betreft, 'Brede welvaart

---

<sup>1</sup> Witteveen+Bos, 20 maart 2024. *Notitie Analyse en resultaten evaluatie. Evaluatie Provinciale Omgevingsvisie Fryslân.*

<sup>2</sup> Provinsje Fryslân, maart 2026. *Ontwerp Omgevingsvisie. In werkenber Fryslân, klear foar de takomst.*

<sup>3</sup> Het OER is formeel een milieueffectrapport (MER), maar gaat ook in op brede welvaart-aspecten. Daarom is, in aansluiting op de Omgevingswet, de term 'omgevingseffectrapportage' gekozen.

<sup>4</sup> Antea Group, 2 februari 2026. *Milieueffectrapport Provinciale Omgevingsvisie Fryslân.*

<sup>5</sup> In voorbereiding daarop heeft de Commissie geadviseerd over de inhoud van het OER. Commissie voor de milieueffectrapportage, 10 juli 2025. [Omgevingsvisie provincie Fryslân. Advies over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport.](#)

<sup>6</sup> Provincie Fryslân, 24 juni 2025. *Contourenschets Omgevingsvisie Fryslân. In werkenber Fryslân, klear foar de takomst.* De Contourenschets is een tussenproduct waarin de hoofdlijnen voor de belangrijkste keuzes voor de Friese leefomgeving richting 2050 staan.

en Fries geluk voor iedereen', scoort het VKA positief. Het OER stelt dat extra maatregelen nodig zijn op programmaniveau om de beoogde positieve effecten te kunnen bereiken.

### **Wat is het advies van de Commissie?**

De Commissie leest in de verschillende stukken terug dat de provincie veel werk heeft verzet, zoals de uitgebreide leefomgevingsfoto die veel informatie bevat. Daarnaast waardeert de Commissie de methodische aanpak van de OER. De provincie heeft de huidige omgevingsvisie geëvalueerd. Hieruit blijkt dat er, naast keuzes vanwege de inhoudelijke ontwikkelingen rond klimaat, energie en woningbouw, ook behoefte is aan een concrete visie met prioriteiten op provinciaal niveau. De in de evaluatie voorgestelde uitwerking in deelgebieden is in de POVI doorgevoerd. In het beoordelingskader van het OER heeft de Friese context een goede plek gekregen. Ook zijn veel onzekerheden duidelijk benoemd.

Een belangrijke constatering is echter dat het OER onvoldoende aansluit op de thema- en gebiedsgerichte verdiepingen die in de POVI staan. Mede daardoor zijn de effecten op het milieu en mogelijke knelpunten voor het bereiken van ambities onvoldoende in beeld.<sup>7</sup> Deze informatie is ook nodig om te bepalen wat bij de verdere uitwerking van de visie een plek moet krijgen (zowel wat betreft onderwerpen en aanpak) en de manier waarop in die uitwerking de samenhang geborgd wordt.

**De Commissie signaleert bij de toetsing van het OER dat daarin belangrijke informatie ontbreekt. Het aanvullen van die informatie is essentieel om het belang van de leefomgeving volwaardig mee te kunnen wegen bij het besluit over de POVI Fryslân. Het gaat om de volgende punten:**

- **Rekening houden met de kenmerken van elk deelgebied.** De POVI maakt onderscheid in deelgebieden en geeft de koers per deelgebied aan. Het OER besteedt hier onvoldoende aandacht aan. Daardoor is niet zichtbaar hoe de keuzes uitwerken in de verschillende deelgebieden, vooral in het buitengebied. Informatie over de deelgebieden in het OER is relevant, omdat de gebiedskenmerken (mede)bepalend zijn voor de effecten.
- **Onderbouwing en duiding van de beoordeling.** Het OER laat onvoldoende zien welke informatie gebruikt is bij de beoordelingen en hoe die op basis van expert judgement tot stand is gekomen. Ook is niet duidelijk in hoeverre rekening is gehouden met de samenhang tussen onderwerpen (zowel wat betreft effecten als doelbereik). De beoordeling voor de waterkwaliteitsdoelen is bijvoorbeeld in tegenspraak met de verwachte effecten van de voorgestelde landbouwhoofdstructuur. De beoordeling van het VKA is in meerdere gevallen gebaseerd op thematische beleidswensen en voornemens. Of deze wensen realistisch zijn in relatie tot keuzes in andere thema's is echter niet onderzocht.
- **Uitvoerbaarheid van de POVI vanwege natuur en erfgoed.** In het OER is onvoldoende onderbouwd dat eventuele negatieve effecten op beschermde natuurwaarden in Natura 2000-gebieden te voorkomen zijn. Daardoor is onvoldoende aannemelijk of beleidskeuzes daadwerkelijk te realiseren zijn. Ook mist informatie over de (mogelijke) impact op de UNESCO Werelderfgoed-gebieden Waddenzee en de Koloniën van Weldadigheid. Aantasting van de specifieke kenmerken van deze gebieden is namelijk niet toegestaan.
- **Omgaan met onzekerheden en monitoring.** De aanpak van de monitoring sluit niet aan op de onzekerheden die er zijn wat betreft effecten en doelbereik. Het is niet duidelijk

---

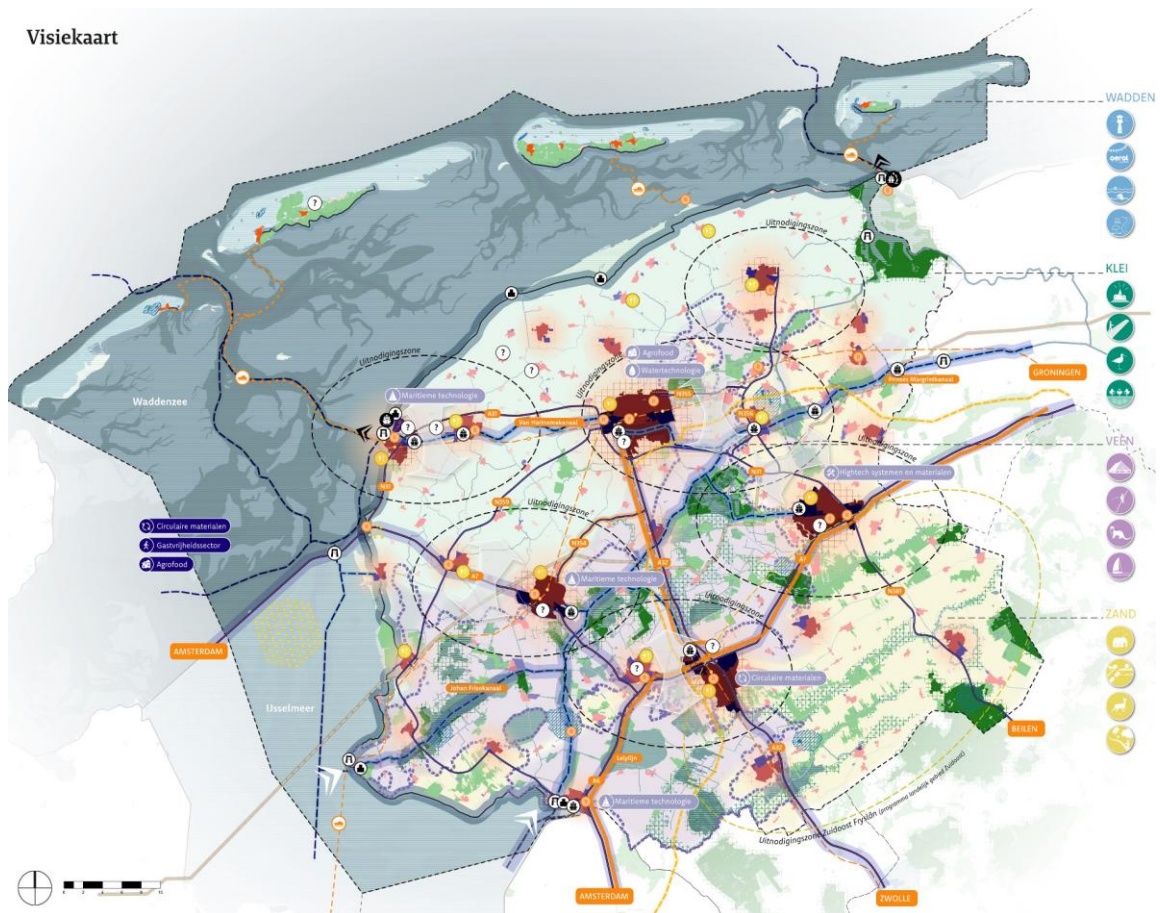
<sup>7</sup> Voor de POVI was de opdracht om een integrale visie te bieden én duidelijkheid te geven over wat waar wel en niet mogelijk is. Dit staat onder andere in paragraaf 2.2.1 van het OER.

welke informatie een plek moet krijgen in de monitoring en wanneer en welke maatregelen de provincie kan nemen wanneer de doelen niet gehaald worden en/of er ongewenste effecten optreden.

- **Een begrijpelijke en complete samenvatting.** De aparte managementsamenvatting beschrijft op hoofdlijnen de aanpak van het OER. Hoe de alternatieven zijn opgebouwd en waarom scores tussen alternatieven van elkaar verschillen (of juist niet), is niet toegelicht. Ook mist een beschrijving van het VKA. Daarvoor wordt verwezen naar het OER, waardoor de samenvatting niet zelfstandig leesbaar is.

De Commissie adviseert deze informatie in een aanvulling op het OER op te nemen, en dan pas een besluit te nemen over de visie. Provinciale Staten kunnen deze informatie dan meewegen in hun besluit over de visie en richting geven voor de verdere uitwerking daarvan.

In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel toe en geeft ze aandachtspunten voor het vervolgtraject.



Figuur 1: Visiekaart (bron: POVI).

### **Aanleiding MER**

De omgevingsvisie beschrijft hoe de fysieke leefomgeving van Fryslân zich op de langere termijn ontwikkelt en 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 een plan-MER (OER) op te stellen voor het besluit over de visie. Een OER is ook nodig vanwege mogelijke significante effecten op Natura 2000-gebieden. Daarom is een Passende beoordeling opgesteld; deze zit als bijlage bij het OER.

### **Toelichtende gesprekken**

*In 2025 heeft de Commissie een advies uitgebracht over de inhoud van het op te stellen OER. In het kader van dat advies hebben de provincie en haar adviseurs op 27 mei 2025 een toelichting gegeven op de daarvoor opgestelde Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) en de daarbij horende onderzoeken en beleidsstukken. Op 24 juni 2025 heeft de provincie een aanvullende toelichting gegeven op de Contourenschets. Bij de start van het advies over het OER bij de omgevingsvisie heeft de provincie op 25 maart 2026 in een digitaal overleg een toelichting gegeven op het OER en de ontwerp-visie.*

### **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.*

*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.commissiener.nl](http://www.commissiener.nl) in te vullen in het zoekvak.*

## **2 Toelichting op het advies**

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe en geeft zij adviezen voor de op te stellen aanvulling. Deze adviezen zijn opgenomen in een tekstkader. Naar het oordeel van de Commissie is het uitvoeren ervan essentieel om het milieubelang volwaardig mee te wegen bij de besluitvorming door Provinciale Staten. Het advies bevat ook een aantal aanbevelingen. Deze zijn bedoeld om de kwaliteit van de besluitvorming, nu en in de toekomst, te verbeteren.

### **2.1 Rekening houden met de kenmerken van elk deelgebied**

Het VKA bestaat uit vier bewegingen.<sup>8</sup> Beweging 1 ('Naar een mooie, gezonde en veilige leefomgeving met identiteit') stelt onder andere dat de Friese landschapstypen herkenbaar blijven en versterkt worden. Uit de beschrijving van het VKA en de beleidskeuzes is af te leiden dat bestaande kenmerken en gebiedsspecifieke accenten daarbij een rol moeten spelen. De POVI zelf beschrijft in Deel C voor negen verschillende deelgebieden de koers per deelgebied. Het OER beoordeelt de effecten van het VKA per thema uit het beoordelingskader, maar laat niet per deelgebied zien hoe de keuzes daar uitpakken (zowel voor afzonderlijke thema's als in samenhang).

Dergelijke gebiedsgerichte informatie is relevant, omdat de kenmerken en stakeholders van een gebied (mede)bepalend zijn voor de opgaven in dat gebied, en dus ook voor de mogelijke oplossingen en daarmee samenhangende keuzes. Deze bepalen vervolgens welke ontwikkelingen (nog) mogelijk zijn in een deelgebied.

---

<sup>8</sup> Zie de beschrijving van het VKA in hoofdstuk 7 van het OER.

De Commissie vroeg hiervoor in haar NRD-advies aandacht, zodat per gebied een beter beeld ontstaat van waar cumulatie van opgaven en (negatieve) effecten (kunnen) optreden. Ook geeft een dergelijke aanpak zicht op onderwerpen die nu of straks specifieke aandacht vragen, zodat daar bij de monitoring en vervolgbesluiten rekening mee is te houden. Een belangrijk gevolg van het ontbreken van de gebiedsspecifieke benadering in het OER, is dat het OER onvoldoende aansluit op de POVI.

Twee voorbeelden ter illustratie:

- Water en bodem sturend: doelrealisatie voor waterbeschikbaarheid en -kwaliteit is volgens het OER nog ver weg. Toch is er op deelgebied-niveau nog geen heldere, leidende koers voor water uitgewerkt. Dat terwijl in essentie fundamentele keuzes in de ruimtelijke ordening nodig zijn om de doelen te kunnen bereiken. Het effect van het uitblijven van deze keuzes heeft in het OER onvoldoende plek gekregen.
- Koers voor de landbouw: het VKA gaat uit van een generieke koers (boerdiversiteit). Tegelijkertijd schetst de beschrijving van de deelgebieden dat de fysiek-ruimtelijke vraagstukken in de combinatie water-landbouw-natuur heel verschillend zijn. De effecten van de generieke boerdiversiteit zullen dus verschillen per deelgebied, zeker wanneer de aanpak hiervan is gebaseerd op vrijwilligheid. Boerdiversiteit is immers (nog) niet vertaald naar randvoorwaarden per deelgebied. Het gevolg is dat het OER op provinciaal niveau een grote onzekerheid constateert wat betreft de effecten op waterbeschikbaarheid, waterkwaliteit, bodemdaling en natuur.

Door de beoordeling op deelgebiedniveau uit te voeren, biedt het OER de informatie om per deelgebied af te kunnen wegen of specifieke maatregelen of voorwaarden zinvol zijn om ongewenste effecten te voorkomen en hoe deze te monitoren.<sup>9</sup>

De Commissie adviseert om het OER, voorafgaand aan de besluitvorming over de omgevingsvisie, aan te vullen met de volgende informatie:

- Onderscheidende kenmerken van de deelgebieden en vertaling naar de belangrijkste opgaven per deelgebied.
- Beoordeling van effecten en het doelbereik van het VKA op het niveau van de deelgebieden (zoals opgenomen in de POVI).

Gebruik deze informatie om te beoordelen of dit voor specifieke deelgebieden leidt tot andere keuzes, randvoorwaarden of aanvullende maatregelen. Dit kunnen keuzes of maatregelen zijn die in de POVI worden opgenomen of later in de programma's.

## 2.2 Onderbouwing en duiding van de beoordeling

De beoordeling is om verschillende redenen onvoldoende navolgbaar en onderbouwd.

### **Expert judgement en gebruikte informatie**

Veel conclusies zijn gebaseerd op expert judgement. Daarbij is niet uitgelegd hoe en waarom tot een bepaald oordeel is gekomen. Dat is wel nodig met het oog op de transparantie, navolgbaarheid en reproduceerbaarheid van de beoordeling. Ook geeft de beoordeling dan

<sup>9</sup> In dat kader is het zinvol om aan te sluiten op een landelijk ontwikkeld KPI-systeem om boeren op bedrijfsniveau te monitoren.

handvatten voor de monitoring en inzicht in onderwerpen die een plek moeten krijgen in toekomstige uitwerkingen en eventuele herzieningen van de POVI.

Bij de leefomgevingsfoto zijn veel rapporten en onderzoeken gebruikt, zo blijkt uit het literatuuroverzicht. Het is echter niet helder in hoeverre deze informatie gebruikt is bij de effectbeoordeling, omdat het OER weinig verwijzingen naar onderliggende informatie bevat. Ook staat in het OER (paragraaf 3.2.1) dat de beoordeling overwegend kwalitatief van aard is. De Commissie constateert dat dit ook geldt voor onderwerpen waarvoor wél kwantitatieve informatie voorhanden is. Zo wordt de beoordeling van toekomstige waterkwaliteit ingeschat op basis van te maken beleidskeuzes en ambities, zonder een duidelijke relatie te leggen met de beschikbare data en informatie over de huidige knelpunten in waterkwaliteit.

### **Samenhang tussen de afzonderlijke beoordelingen**

De beoordeling van het VKA is gedaan voor ieder aspect afzonderlijk (net als voor de vier alternatieven). Daarbij is gekeken naar de effecten van de verschillende beleidskeuzes en ambities binnen dit aspect. Het is niet duidelijk in hoeverre de optelsom en afstemming van de verschillende beleidskeuzes voor verschillende aspecten een plek heeft gekregen: past het allemaal? Wat zijn de effecten van keuzes en beleidsvoornemens als je ze per deelgebied bij elkaar brengt? En wat betekent dat voor de mate van doelrealisatie?

Zo is de toekomstige waterkwaliteit in het VKA positief beoordeeld op basis van nog te bepalen en vast te stellen regels die bijvoorbeeld uitstoot en uitspoeling van nutriënten en chemische gewasbeschermingsmiddelen moeten voorkomen.<sup>10</sup> Tegelijkertijd staat in het OER dat het behouden van bestaande landbouwgronden te behouden (landbouwhoofdstructuur) zal leiden tot negatieve effecten op Natura 2000-gebieden door vermessing en bestrijdingsmiddelen.<sup>11</sup> De tegenstrijdigheid van deze conclusies is niet geadresseerd.

### **Relatie tussen effecten en doelbereik en betekenis van bandbreedtes**

Voor doelbereik zijn dezelfde onderwerpen en criteria gebruikt als voor de effectbeoordeling. De effectbeoordeling is uitgedrukt met scores op een + en – schaal. Deze aanpak suggereert een bepaalde mate van zekerheid. Bij de scores op doelbereik, voor dezelfde onderwerpen, is gewerkt met een bandbreedte. Dit laat zien dat er nog veel onzeker is: bij veel onderwerpen strekt deze bandbreedte zich namelijk uit tussen oranje en geel of lichtgroen. Dit betekent dat er een aanzienlijke kans is dat het slechter uitpakt dan in de huidige situatie. Ook als het effect met een + is beoordeeld. Het OER gaat onvoldoende in op deze onzekerheden en in hoeverre daarop te sturen is. Die informatie is echter relevant om bij de besluitvorming te kunnen overwegen of de POVI voldoende richting geeft, of (nu al) striktere randvoorwaarden nodig zijn en welke onderwerpen specifieke aandacht moeten krijgen in het vervolg.

In een integrale beschouwing (paragraaf 7.4) zijn de meest opvallende positieve en negatieve scores toegelicht. Ook hier mist echter samenhang tussen de onderwerpen. Zo is de effectscore voor drinkwater 0/+ scoort. De bandbreedte voor het doelbereik laat zien dat de kans groot is dat het doel niet gehaald wordt. Wat dat kan betekenen voor de leefbaarheid en ontwikkelmogelijkheden (zoals woningbouw of voorzieningen) komt echter niet aan bod.

---

<sup>10</sup> Zie bladzijde 155 van het OER: waar nodig of gewenst stelt de provincie aanvullende regels en beperkingen, daarbij zet zij in op bronmaatregelen, zoals: verminderen van de uitstoot en uitspoeling van nutriënten, chemische gewasbeschermingsmiddelen en andere verontreinigingen naar sloten en meren, evenals het voorkomen en beperken van lozingen van vervuilende stoffen via het riool (indirecte lozing).

<sup>11</sup> Zie bladzijde 158 van het OER.

Tot slot valt op dat in de tekst met een 'NB' is toegelicht<sup>12</sup> hoe per indicator de beoordeling op effect en doel zich tot elkaar verhouden. De Commissie wijst erop dat dit 'NB' wezenlijk is om te begrijpen wat de samenhang én het verschil is tussen de beoordeling van effecten en de beoordeling op doelbereik. Het OER moet immers goed te begrijpen zijn voor niet-ingewijden, zoals besluitvormers en belanghebbenden. Dit vraagt bijvoorbeeld om uitleg per onderwerp over de relatie tussen de omvang van de bandbreedte en de effectscore.

De Commissie adviseert om het OER, voorafgaand aan de besluitvorming over de omgevingsvisie, aan te vullen met een onderbouwde en navolgbare beoordeling van het VKA. Geef daarvoor:

- Inzicht in de wijze waarop de kwalitatieve beoordeling en het expert judgement is uitgevoerd en welke informatie daarbij is gebruikt, met per onderwerp een duidelijke uitleg over de relatie tussen effectbeoordeling en beoordeling op doelbereik.
- Op welke wijze afzonderlijke beoordelingen (op onderwerpen of deelgebieden) zijn samengevoegd tot één oordeel en hoe rekening is gehouden met samenhang tussen de verschillende onderwerpen.
- Een beschouwing van manieren om de bandbreedte (onzekerheden) te verkleinen, nu of straks. Gebruik hierbij gebiedsgerichte en themagerichte verdieping.

Vertaal de inzichten uit verbeterde beoordeling van het VKA op deelgebiedniveau naar knelpunten en kansen per deelgebied, de belangrijkste ruimtelijke dilemma's en waar spanning zit tussen ambities. Beschouw vervolgens in hoeverre deze informatie aanleiding biedt om het VKA aan te passen.

## 2.3 Toelichting aan de hand van een aantal inhoudelijke thema's

In deze paragraaf zijn de constatering en adviezen uit paragraaf 2.1 en 2.2 toegelicht de hand van een aantal inhoudelijke thema's uit het OER.

### 2.3.1 Brede welvaart

Het hoofddoel van de POVI is 'Brede Welvaart en Fries geluk voor iedereen'. In het OER zijn verschillende aspecten gekoppeld aan brede welvaart: werkgelegenheid, voorzieningen, vestigingslocaties en sociale samenhang en inclusiviteit.<sup>13</sup> De POVI legt in hoofdstuk 1 een relatie met de gezonde leefomgeving: 'Het Friese landschap en erfgoed geven de provincie haar identiteit en dragen bij aan de brede welvaart'. Een eenduidige uitleg over hoe brede welvaart voor Fryslân wordt ingevuld, ontbreekt in het OER (en de POVI).

De Commissie waardeert het dat brede welvaart in het OER aan bod komt. Brede welvaart vraagt immers om een brede kijk op de inrichting van de ruimte. Economie, samenleving en leefomgeving komen hierin samen. Het OER geeft terecht aan dat veel aspecten meewegen bij de beoordeling van brede welvaart. Het is echter onduidelijk hoe bepaald is of de

<sup>12</sup> In paragraaf 3.2.5 OER staat het volgende: '*NB Door te beoordelen op effect én doelbereik kan het voorkomen dat voor een bepaald aspect een ++ wordt toegekend op effect, maar dat het doelbereik nog steeds laag scoort. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer een aspect in de referentiesituatie heel slecht scoort op doelbereik. Keuzes uit het VKA kunnen dan een sterk positief effect hebben, maar nog steeds niet leiden tot het gewenste doelbereik.*'

<sup>13</sup> Zie bladzijde 183 van het OER.

hoofddoelstelling bereikt wordt, en wat dit betekent voor eventuele keuzes. Er wordt impliciet vanuit gaan dat consensus bestaat over wat brede welvaart is. Er bestaan echter verschillende opvattingen over wat brede welvaart is en er worden verschillende methodieken gebruikt om dit te meten en te monitoren.<sup>14</sup> Dit vraagt om meer uitleg in het OER over hoe vanuit de afzonderlijke beoordelingen tot een conclusie over brede welvaart is gekomen. Deze informatie moet vervolgens geoperationaliseerd worden om te kunnen monitoren in hoeverre deze doelstelling gerealiseerd wordt.

### 2.3.2 Landschap en cultuurhistorie

Mede gezien het grote belang dat wordt gegeven aan het ‘herkenbaar houden van de Friese landschappen en hun cultuurhistorie en erfgoed’ valt op dat geen onderscheid is gemaakt tussen enerzijds landschap en anderzijds cultuurhistorie en erfgoed.<sup>15</sup> De Commissie wijst erop dat cultureel erfgoed meer is dan het erkend erfgoed en bijvoorbeeld ook karakteristieke kleinschalige landschapselementen omvat. In het OER is cultureel erfgoed gecombineerd met het vaak grootschalige (agrarische) landschap. In de beoordeling zijn kleinschalige landschapselementen daardoor slechts beperkt meegewogen. De beoordeling is houdt ook onvoldoende rekening met de specifieke kenmerken per deelgebied.

### 2.3.3 Water

Wat betreft waterkwaliteit en –veiligheid is de beoordeling van de referentiesituatie niet navolgbaar. Specifiek gaat het om:

- In de integrale beschouwing<sup>16</sup> van de huidige situatie staat dat de kwaliteit van het oppervlaktewater in de huidige situatie niet aan de streefwaarden en ambities voldoet, maar dat de autonome trend positief is. Daarom zijn bij voldoende inspanningen de streefwaarden en ambities haalbaar. De Commissie wijst erop dat deze constatering enigszins voorbarig is. De doelen van de Kaderrichtlijn Water zijn, mede vanwege het “one out, all out”- principe<sup>17</sup>, nog ver buiten bereik. Bovendien is er vooralsnog geen duidelijke trend zichtbaar dat de oppervlakte–waterkwaliteit in de nabije toekomst op alle parameters aan de doelen gaat voldoen.
- Op het gebied van veiligheid, en specifiek overstromingen, wordt gemeld dat hier sprake is van een negatieve autonome trend. De benoemde streefwaarde is ‘voldoen aan veiligheidsnormen’. De Commissie wijst erop dat dit een vereiste is en dat periodiek wordt beoordeeld of er aan wordt voldaan. Zolang de dijken op normhoogte zijn is er geen verandering in de overstromingsveiligheid.
- De wens om te vernatten wordt benoemd en positief gescoord. Maar vernatting betekent in veenweidegebied meer sloten en greppels en in zandgebieden juist minder sloten en greppels. Het is onduidelijk welke aanpak waar wordt beoogd en hoe dit is beoordeeld.

---

<sup>14</sup> Voor meer informatie: [Regionale Monitor Brede Welvaart](#) van het CBS en [Waardevol regeren. Sturen op brede welvaart](#) (Rli, juli 2024).

<sup>15</sup> Het aspect landschap en cultuurhistorie is beoordeeld voor twee criteria: herkenbaarheid van landschapstypen en cultuurhistorische landschappelijke kenmerken.

<sup>16</sup> Op bladzijde 31 van het OER.

<sup>17</sup> Dit principe houdt in dat alleen een positieve waardering gegeven kan worden wanneer alle aspecten als voldoende zijn beoordeeld.

Hoewel het water- en bodemsysteem de basis vormt voor keuzes in het landelijk gebied, is niet duidelijk hoe daar invulling aan wordt gegeven. Of dit principe tot het gewenste resultaat gaat leiden, is daardoor niet goed te beoordelen. Het OER besteedt hier onvoldoende aandacht aan. Dat geldt voor beoordeling op provinciaal niveau en op deelgebiedniveau.

Daarbij ziet de Commissie dat in de beoordeling onvoldoende rekening is gehouden met conclusies over andere keuzes uit het VKA. In het OER zijn de keuzes over 'water en bodem centraal', boerdiversiteit, gebiedskarakteristieken (inclusief bodemkwaliteiten en verschillende watervraagstukken) namelijk afzonderlijk beoordeeld.<sup>18</sup> Wat mist, is een samenhangende (integrale) beoordeling per deelgebied van deze keuzes tezamen. Een dergelijke differentiatie is slechts impliciet uit het VKA af te leiden voor de deelgebieden Oostergo en de Veenweidegebieden. Daarbij is in het OER geconstateerd dat doelrealisatie onzeker is, omdat maatregelen op basis van vrijwilligheid uitgevoerd gaan worden, en/of omdat er verdere uitwerking nodig is. Daarmee biedt het OER uiteindelijk weinig inzicht in de betekenis van de voorgenomen visie op de samenhang tussen water, landbouw en natuur.

#### 2.3.4 Verkeersveiligheid

De effecten op doelbereik van het voorkeursalternatief zijn voor verkeersveiligheid (onderdeel van veiligheid) nul tot licht positief (risico op het optreden van een negatief effect ten opzichte van de referentiesituatie). Opmerkelijk is dat expliciet de ambitie (nul doden in 2040) in twijfel getrokken wordt terwijl er internationaal voorbeelden zijn van grote steden (Helsinki) die laten zien dat een situatie van nul doden realiseerbaar is.<sup>19</sup>

De verkeersveiligheid verbeteren, is beslist een grote uitdaging. De laatste cijfers over 2025<sup>20</sup> laten zien dat in Nederland de verkeersveiligheid verslechtert. De Commissie wijst erop dat wegbeheerders tegenwoordig een risicogestuurde aanpak hanteren om ongevallen te voorkomen in plaats van enkel te reageren. Door datagedreven inzicht in risicofactoren kunnen overheden gerichte maatregelen nemen op de juiste locaties. Hieruit komt naar voren dat het meest effectieve beleid per gebied verschilt. Zo liggen de risico cijfers in grootstedelijke gebieden veelal hoger dan in minder verstedelijkte gebieden. Er zijn daarmee verschillende manieren om inzichtelijk te maken welke (risico) verschillen er zijn binnen de gebieden in Friesland<sup>21</sup>.

#### 2.3.5 Bereikbaarheid

Bereikbaarheid scoort neutraal in het VKA. Deze beoordeling is niet navolgbaar. De ambitie van de provincie is dat alle (basis)voorzieningen bereikbaar zijn binnen 30 minuten. In het VKA staat dat de provincie inzet op een fijnmazig OV-netwerk (inclusief publieke mobiliteit) en voor de provinciale wegen blijvend investeert in een verkeersveilige infrastructuur en voldoende doorstroming.

---

<sup>18</sup> Zo komt het onderwerp water komt aan bod bij drie verschillende thema's: Veiligheidsrisico's, Klimaat(adaptatie) en Natuurlijke systemen.

<sup>19</sup> <https://nos.nl/artikel/2577536-fins-unicum-in-een-jaar-tijd-geen-enkele-verkeersdode-in-helsinki>.

<sup>20</sup> <https://www.nm-magazine.nl/nieuws/kort-nieuws/aantal-verkeersdoden-in-2025-met-12-procent-gestegen/>

<sup>21</sup> Zie bijvoorbeeld VeiligheidNL, oktober 2026. [Eindrapportage Pilot Verkeer Fryslân](#).

De Commissie constateert dat bij de beoordeling twee bereikbaarheidsbegrippen gehanteerd worden. Enerzijds het begrip dat alle (basis)voorzieningen bereikbaar zijn binnen 30 minuten en anderzijds bij het onderdeel ruimtelijke economische structuur 'passende mobiliteit voor iedereen, verbinden van infrastructuurnetwerken en het stimuleren van vervoer over water.' Binnen wonen en woonomgeving leiden de mobiliteitsmaatregelen voor het VKA tot een positieve score: het voorkeursalternatief draagt bij aan het bereiken van de 30 minuten norm. Binnen het thema ruimtelijke economische structuur leiden dezelfde mobiliteitsmaatregelen tot een neutrale score op bereikbaarheid, met als belangrijkste toelichting dat er geen provincie wegen bijkomen. Hoe dezelfde mobiliteitsmaatregelen tot verschillende scores op bereikbaarheid kunnen leiden, is niet navolgbaar.

## 2.4 Uitvoerbaarheid vanwege natuur en erfgoed

### 2.4.1 Natura 2000-gebieden

Bij de POVI zit een Passende beoordeling waarin de risico's op significant negatieve effecten op Natura 2000-gebieden zijn beschouwd.<sup>22</sup> Het OER bevat een korte samenvatting van de Passende beoordeling. Daarin staat dat de POVI kansen biedt voor verbetering van de huidige situatie, die nu als negatief is beoordeeld. Tegelijkertijd worden negatieve effecten op Natura 2000-gebieden niet uitgesloten. Dit komt door extra verstoring (recreatie, geluid, verkeer) en extra stikstofdepositie als gevolg van de beleidskeuzes uit de POVI.

De Passende beoordeling bevat voor elk Natura 2000-gebied een korte omschrijving en geeft aan welke opgaven en knelpunten er zijn. Deze informatie komt niet terug in de beoordeling. Dat geldt ook voor de ruimtelijke ontwikkelingsperspectieven per deelgebied (de gebiedsuitwerkingen uit de POVI). De verwachte effecten en de voorgestelde maatregelen in de Passende beoordeling zijn vervolgens dermate algemeen, dat niet duidelijk is of daarmee significante negatieve effecten te voorkomen zijn.

Zo is een veel in de Passende beoordeling genoemde maatregel 'het bij de locatiekeuze rekening houden met de ligging ten opzichte van het Natura 2000-netwerk'. In hoeverre dit in de praktijk mogelijk en effectief is, blijft onduidelijk. Een ander voorbeeld gaat over de beleidskeuze om het huidige Veenweideprogramma voort te zetten. Dit zal tot negatieve effecten kunnen leiden in Natura 2000-gebieden, zoals door verdergaande veenoxidatie, zo staat in het OER. Of maatregelen om dat te voorkomen realiseerbaar zijn, is niet toegelicht.

En andersom ziet de Commissie dat voor dijkversterkingen het algemene uitgangspunt "geen extra ruimtebeslag binnen N2000 (en dus buitendijks)" strijdig is met is de beleidskeuze om toekomstige dijkversterkingen bij voorkeur buitendijks te realiseren<sup>23</sup> (de beleidskeuze). Een (indicatief) beeld van potentieel bruikbare ruimte buitendijks voor toekomstige dijkversterkingen, ontbreekt.

---

<sup>22</sup> Antea Group, 3 februari 2026. *Passende beoordeling Omgevingsvisie Fryslân*.

<sup>23</sup> Op bladzijde 133 van het OER staat als beleidskeuze: 'De versterking van primaire en secundaire waterkeringen is maatwerk. Wel is er een voorkeur voor buitendijkse versterking, mits dit mogelijk is in verband met natuurdoelen.'

De Commissie adviseert om, voorafgaand aan de besluitvorming over de omgevingsvisie, de Passende beoordeling verder uit te werken voor de verschillende deelgebieden en de daar aanwezige Natura 2000-gebieden. Maak hiermee aannemelijk dat de beleidskeuzes uit de POVI uitvoerbaar zijn.

## 2.4.2 Werelderfgoed en landschappelijke kernwaarden

De POVI geeft in hoofdstuk 1 van Deel B (thematische verdieping) aan dat de Koloniën van Weldadigheid beschermd worden door het Besluit Kwaliteit leefomgeving (hierna: Bkl). In de gebiedsgerichte verdieping van de POVI komt ook het Waddengebied aan bod. Hierin is kort geschetst wat belangrijke waarden zijn voor het Waddengebied en wordt het ruimtelijke ontwikkelingsperspectief geschetst voor de Waddeneilanden en de Waddenzee (respectievelijk in hoofdstuk 7 en 8 van Deel C).<sup>24</sup>

De Commissie benadrukt dat het Waddengebied (zoals beschreven in het Bkl) niet hetzelfde is als de aanwijzing van de Waddenzee als UNESCO Werelderfgoed. Het OER gaat niet in op de mogelijke invloed van de alternatieven (inclusief het VKA) op werelderfgoed. Naast de Waddenzee ligt ook een deel van UNESCO Werelderfgoed Koloniën van Weldadigheid in de provincie Friesland. Dat is relevant, omdat activiteiten die schade toebrengen aan de zogeheten 'Uitzonderlijke Universele Waarde' (OUV) van werelderfgoed<sup>25</sup> niet zijn toegestaan. Daarnaast zijn voor het Waddengebied landschappelijke kernkwaliteiten en kenmerkend cultureel erfgoed vastgelegd in het Bkl<sup>26</sup> in navolging op de Planologische Kernbeslissing Waddenzee. Via instructieregels in het Bkl zijn deze landschaps- en erfgoedwaarden beschermd. Het OER gaat onvoldoende in op de beschermde status van UNESCO werelderfgoed en van het Waddengebied. Dat is wel nodig, omdat duidelijk moet zijn in hoeverre de keuzes die de POVI vastlegt uitvoerbaar zijn.

De Commissie adviseert om het OER, voorafgaand aan de besluitvorming over de omgevingsvisie, aan te vullen met de volgende informatie:

- Een beschrijving van de waarden (OUV) van de Werelderfgoed-gebieden Waddenzee en Koloniën van Weldadigheid.
- Beoordeling van de effecten van voorgenomen beleidskeuzes op deze waarden.
- Een beschrijving van mogelijke maatregelen om eventuele aantasting te voorkomen zodat duidelijk wordt hoe de POVI uitvoerbaar is binnen de wettelijke kaders die UNESCO-werelderfgoed beschermen.

Bij mogelijke effecten op attributen van de OUV van werelderfgoed beveelt de Commissie aan om daarvoor een zelfstandige samenvatting op te stellen. Beschrijf in deze samenvatting de voorgestelde actie, de alternatieven, de (mogelijke) effecten op het werelderfgoed en maatregelen om negatieve effecten te mitigeren. Een dergelijke (specifieke) samenvatting

<sup>24</sup> In hoofdstuk 7 van de POVI gaat over de Waddeneilanden, en hoofdstuk 8 over Waddenzee en IJsselmeer (Grote wateren).

<sup>25</sup> Deze waarden zijn beschreven op de [website van UNESCO](#) en zijn verder uitgewerkt in het [SIMP Integraal Beheerplan voor één Werelderfgoed Waddenzee](#).

<sup>26</sup> Het Bkl benoemt de landschappelijke kernwaarden: '*rust, weidsheid, open horizon en natuurlijkheid met inbegrip van duisternis*'.

geeft invulling aan de geldende meldplicht aan UNESCO en moet aan het Nederlandse Focal Point<sup>27</sup> worden opgestuurd.

## 2.5 Omgaan met onzekerheden en monitoring

Het OER laat zien dat met het VKA de doelen voor verschillende onderwerpen (aspecten) nog niet gehaald worden. Dit komt doordat ofwel de volledige bandbreedte 'laag' scoort (woningbouwlocaties, verkeersveiligheid, biodiversiteit, natuurgebieden, archeologie), ofwel omdat de bandbreedte heel groot is (oppervlaktewater, grondwater, energienetwerk, natuurbranden, gezond gedrag). Met dermate grote onzekerheden over wat de visie gaat opleveren, is het belangrijk dat duidelijk is hoe vinger aan de pols te houden. Het OER geeft echter geen beschrijving van onderwerpen waar de monitoring zich moet richten of van maatregelen waarmee bijgestuurd kan worden. Paragraaf 8.2 van het OER verwijst daarvoor naar het beoordelingskader. Dit bevat echter veel generieke streefwaarden en ambities, en is onvoldoende specifiek.

De Commissie adviseert om het OER, voorafgaand aan de besluitvorming over de omgevingsvisie, aan te vullen met de volgende informatie:

- Een vertaling van onzekerheden naar indicatoren om de benodigde informatie te kunnen monitoren.
- Uitleg over de manier waarop inzichten uit de monitoring worden meegenomen bij de verdere uitwerking van de POVI.
- Een beschrijving van maatregelen die de provincie kan nemen wanneer blijkt dat doelen niet gehaald worden of ongewenste effecten optreden.

## 2.6 Een begrijpelijke en complete samenvatting

De aparte managementsamenvatting beschrijft op hoofdlijnen de aanpak van het OER. Hoe de alternatieven zijn opgebouwd en waarom scores tussen alternatieven van elkaar verschillen (of juist niet), is niet toegelicht. Ook een beschrijving van het VKA mist, daarvoor wordt verwezen naar het OER. De samenvatting is daardoor niet zelfstandig leesbaar.

De samenvatting is het deel van het OER dat vooral wordt gelezen door besluitvormers en insprekers en het verdient daarom bijzondere aandacht. Het moet als zelfstandig document leesbaar zijn en een goede afspiegeling zijn van de inhoud van het OER.

De Commissie adviseert om de samenvatting bij het OER, voorafgaand aan de besluitvorming over de omgevingsvisie, aan te vullen zodat deze zelfstandig leesbaar is en een goede afspiegeling van het OER. Het gaat in ieder geval om:

- Een (beknopte) beschrijving van de onderzochte alternatieven en het VKA.
- Een toelichting op belangrijke milieueffecten van de alternatieven en het VKA.
- De argumenten voor de selectie van het VKA.

<sup>27</sup> De Focal Point is het nationale aanspreekpunt (vanuit de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed) voor alle administratie en correspondentie met UNESCO en haar adviesorganen met betrekking tot de Nederlandse werelderfgoederen.

## 2.7 Zicht op het vervolg

### **Overzicht van vervolgbesluiten**

Met een omgevingsvisie stellen Provinciale Staten de koers vast voor de fysiek–ruimtelijke ontwikkeling van hun provincie. Vervolgens is het aan Gedeputeerde Staten om daar verder invulling aan te geven met programma's (conform de beleidscyclus van de omgevingswet). Daarmee is de POVI kaderstellend voor welke kant de provincie op wil bewegen. Zowel in OER als in POVI ontbreken een overzicht van op te stellen vervolgbesluiten en wie daarover gaat besluiten. In het OER staat bijvoorbeeld dat de Omgevingsverordening uit 2022 zal worden aangepast op de nieuwe Omgevingsvisie, wat zorgt voor juridische borging. Om welke onderwerpen dit gaat, komt vervolgens niet aan bod.

Voor een aantal onderwerpen is uit de POVI en het OER af te leiden dat er een programma opgesteld gaat worden. Hoe deze met elkaar samenhangen is niet helder, omdat ze verspreid door de tekst zijn vermeld, zoals het Programma Versterking Friese IJsselmeerkust, het Regionaal Water en Bodem Programma, het Energieprogramma, het Provinciaal Volkshuisvestingsprogramma en het Integraal Kustprogramma. De Commissie beveelt aan om bij verdere uitwerking van de POVI te starten met een zo compleet mogelijk overzicht van de vervolgbesluiten, zoals de programma's.

### **Verkennen van de verdere uitwerking**

Door de adviezen uit de paragrafen 2.1 tot en met 2.5 op te volgen geeft het OER een beter beeld van de effecten en het doelbereik van de POVI. Dit geldt voor de provincie als geheel, maar zeker voor de deelgebieden. Dit neemt niet weg dat dit maar een deel van de onzekerheden weg zal nemen. De Commissie beveelt daarom aan om vooruit te kijken naar het vervolg: naar de rol die de provincie in kan nemen en de middelen die passen bij de verschillende doelen en deelgebieden. Dit geeft waardevolle informatie over voor de verdere uitwerking in de omgevingsverordening en in programma's.

Dit kan bijvoorbeeld door het verkennen van een verdere uitwerking van het VKA: voor de provincie als geheel en voor de afzonderlijke deelgebieden. En daarbij te variëren in de bestuurlijke rol die de provincie inneemt. Een dergelijke aanpak maakt per thema zichtbaar wat het betekent als de provincie een sturende of faciliterende rol in neemt, wat de keuze voor sturingsinstrumenten betekent, en of dat verschilt per deelgebied. Deze informatie kan dan een plek krijgen in de voorbereiding van het vervolg.

## **BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing**

### **Toetsing door de Commissie**

De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep beoordeelt of het MER de benodigde milieu-informatie bevat en of deze juist is. Als er informatie ontbreekt of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij die essentieel vindt. Dat is het geval als aanvullende informatie in haar ogen kan leiden tot andere afwegingen. Dan adviseert de Commissie de ontbrekende of gecorrigeerde informatie alsnog beschikbaar te stellen, voordat het besluit wordt genomen. 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:

drs. Thijs Arts

ing. Herbert Bos

drs. Wim Korver

drs. Aletta Lüchtenborg (secretaris)

ir. Wijnand Sukkel

dr. Joan van der Velden

ir. Harry Webers (voorzitter)

### **Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is 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 het project 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 beoordeeld?**

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

**Bezoekadres**

A. v. Schendelstraat 760  
3511 MK Utrecht

**Postadres**

Postbus 2345  
3500 GH Utrecht

t 030-2347666  
e [mer@eia.nl](mailto:mer@eia.nl)  
w [commissiemer.nl](http://commissiemer.nl)