

STARTNOTITIE OMGEVINGSVISIE

Gedeputeerde Staten van Fryslân
25 augustus 2015

1. Aanleiding

De plantermijn van het Streekplan en het Milieubeleidsplan verloopt eind 2016; het Provinciaal Verkeer- en Vervoerplan (PVVP) heeft een horizon tot 2020, maar actualisatie is nu al gewenst. Dit betekent dat deze plannen binnenkort moeten worden herzien. Het Waterplan wordt momenteel al herzien omdat dit niet langer kan wachten.

Eind 2018 treedt de nieuwe Omgevingswet in werking. De huidige planvormen (Streekplan, Waterhuishoudingsplan, Milieubeleidsplan en PVVP) komen te vervallen en gaan op in één integrale Omgevingsvisie voor de fysieke leefomgeving met onderliggende programma's¹. De programma's zijn een concretisering van de visie. De nieuwe, integrale Omgevingsverordening zorgt voor de juridische doorwerking van het beleid in de Omgevingsvisie.

Volgens het Coalitieakkoord 2015-2019 stellen Gedeputeerde Staten (GS) de komende jaren een Omgevingsvisie op waarin verschillende afzonderlijke visies en beleidsdocumenten worden geïntegreerd. Deze nieuwe Omgevingsvisie vormt de lakmoesproef voor de manier waarop de provincie wil samenwerken: vanuit een open, uitnodigende houding en op basis van de kracht van Friese gemeenschappen. Het proces van de Omgevingsvisie biedt hiervoor uitgesproken kansen. Dit is ook een geschikt moment om tot minder beleid en regels te komen. Waar beleid of regels wel nodig zijn, zijn deze zo beknopt en kernachtig mogelijk geformuleerd.

2. Opdracht

Met de Omgevingsvisie als overkoepelend visiedocument en één Omgevingsverordening, ontstaan meer overzicht en versterking van de integraliteit van beleid. Deze nieuwe instrumenten gaan we zodanig inzetten dat ze maximaal bijdragen aan:

- de herkenbaarheid van de provinciale opgaven, doelen, en inzet (zowel extern als intern);
- inzicht in de inspanningen die de mienskip zelf kan leveren aan het bereiken van doelen;
- een versterking van de politieke sturing, en tegelijk minder beleid en regels;
- een heldere organisatie en een slagvaardige uitvoering.

Op 24 november 2014 is een Statenwerkplaats georganiseerd over de Omgevingsvisie. Vertegenwoordigers van de provincies Gelderland en Groningen hebben daar uiteengezet op welke wijze deze provincies invulling hebben gegeven aan een Omgevingsvisie. Tijdens deze bijeenkomst bleek dat het beeld van wat een Omgevingsvisie in Fryslân kan inhouden, zich nog verder zal moeten uitkristalliseren.

GS hebben dit beeld concreter gemaakt in een brief van 17 maart 2015 aan Provinciale Staten (PS). Daarin is ingegaan op de meerwaarde van een integrale visie, het proces om tot een Omgevingsvisie te komen, en de relatie met bestaand beleid. Aangekondigd is een Startnotitie op basis waarvan wij (PS) in de tweede helft van 2015 een besluit kunnen nemen over de vervolgstappen.

Deze Startnotitie bevat de kaders voor:

- het proces van totstandkoming van de Omgevingsvisie;
- de inhoudelijke richting van de Omgevingsvisie: welke onderdelen komen in de visie.

3. Wat voor Omgevingsvisie willen we?

De provincie heeft van oudsher een grote verantwoordelijkheid voor het fysiek/ ruimtelijke domein, met name op het bovenlokale schaalniveau. De Omgevingsvisie is een nieuw instrument waarin we ons strategische beleid voor dit domein krachtig en overtuigend kunnen formuleren. Het is een beknopte, kaderstellende visie voor de langere termijn. Hierin staan de hoofdopgaven voor de kwaliteit, de inrichting, het beheer en gebruik van de fysieke leefomgeving. De visie is inspirerend, uitdagend, voldoende sturend en maakt heldere keuzes.

¹ Een programma is volgens de nieuwe Omgevingswet een samenhangend pakket van operationeel beleid, acties, maatregelen en middelen om bepaalde doelen en resultaten te bereiken; hier kan dus ook een gebiedsplan of een thematisch plan voor bijv. verkeer en vervoer of de waterhuishouding onder vallen.

De Omgevingsvisie is opgave- en uitvoeringsgericht. Ze geeft richting aan provinciale acties en maatregelen, en zet ook andere partijen aan tot actie. De visie zal voldoende flexibel zijn zodat de provincie en andere partijen kunnen inspelen op nieuwe ontwikkelingen. De Omgevingsvisie wordt door ons vastgesteld. GS kunnen onderdelen uit de visie uitwerken in programma's voor thema's of voor gebieden; voor de vijf gebieden van Streekwurk kunnen GS het beleid toespitsen op de streek en op de inspanningen van partijen in het gebied. De gebiedsprogramma's of thematische programma's hebben een kortere looptijd dan de visie, en bieden veel ruimte voor maatwerk. GS kunnen de programma's aanpassen wanneer daar aanleiding toe is.

Door het strategische en omvattende karakter heeft de visie een zeker abstractieniveau. Beleidsuitspraken zullen wel zodanig concreet moeten zijn, dat de samenhang tussen beleidsonderdelen zichtbaar is en spanningen tussen beleidsonderdelen worden opgelost; alleen dan is een goede vertaling in programma's en Omgevingsverordening mogelijk. De concreetheid varieert per beleidsonderwerp. Dit werken GS uit in het vervolgtraject. Het beleid in de Omgevingsvisie bindt alleen de provincie en niet andere overheden. Waar juridische doorwerking van onderdelen van de Omgevingsvisie nodig is, regelt de Omgevingsverordening dat. In dit nieuwe instrument worden de verschillende provinciale verordeningen samengevoegd tot één verordening voor de fysieke leefomgeving.

sociaal en economisch inclusief

Het nieuwe omgevingsbeleid is sociaal en economisch inclusief. Sociale en economische doelen en maatregelen bepalen immers mede de inrichting van de fysieke leefomgeving. Omgekeerd houden we bij keuzes over de fysieke leefomgeving, rekening met sociale en economische effecten. Deze wederzijdse relaties komen terug in par. 9 (de integrerende principes) en werken we uit in een Koersdocument (zie par. 8).

4. Bestaande plannen en andere beleidsdocumenten voor de fysieke leefomgeving

Op dit moment zijn meerdere provinciale plannen en beleidsnota's relevant voor de fysieke leefomgeving. De visieonderdelen hierin krijgen een plaats in de Omgevingsvisie; de programmatische- en uitvoeringsonderdelen worden opgenomen in de programma's. Dit vindt gefaseerd plaats via een groeimodel. Sommige onderdelen kunnen meteen in de visie of in een programma worden opgenomen. Voor andere onderdelen is nog een vertaalslag nodig; deze zullen in een later stadium worden opgenomen in visie of programma.

De Omgevingsvisie geeft aan welke bestaande plannen en beleidsdocumenten vervallen, en welke onderdelen daarvan voorlopig als programma blijven bestaan. Daarbij wordt ook aangegeven van welk deel van de Omgevingsvisie deze documenten een uitwerking vormen.

De volgende plannen en nota's gaan op in het stelsel van de Omgevingsvisie:

- Streekplan Fryslân 2007;
- Provinciaal Verkeer en Vervoerplan 2006/ herzien 2011(PVVP);
- Provinciaal Waterhuishoudingsplan 2016-2021 (WHP4);
- Frysk Milieuplan 2011-2014, verlengd tot 2017;
- Beleidsnota Natuur en Lanlik gebied;
- Nota over krimp: Fan mear nei better;
- Notitie schaalvergroting veehouderij (melkveehouderij, intensieve veehouderij);
- Beheer en ontwikkelplan Leven in de Wadden;
- Notitie Romte foar Sinne.

Onderdelen van deze documenten kunnen ook worden opgenomen in een onderliggend programma of de status krijgen van een toelichting op de Omgevingsvisie.

Uiteindelijk wordt al het beleid voor de fysieke leefomgeving incl. doorwerking, gebundeld in Omgevingsvisie, programma's en Omgevingsverordening. Dit stelsel zullen GS up-to-date houden, zodat beleid, programmering en uitvoering altijd actueel zijn en bij elkaar staan.

5. De context van de Omgevingsvisie: waar staan we?

Voor een deel wijst de nieuwe Omgevingswet zelf (of via AMvB) taken en bevoegdheden toe aan de decentrale overheden. Daarnaast kunnen provincies autonoom taken en belangen benoemen. Volgens de Omgevingswet zullen we bij die autonome keuzes, de provinciale belangen gemotiveerd moeten aangeven: welke maatschappelijke opgaven in het fysieke domein vragen om regie en inzet van de provincie, en voor welke opgaven zijn andere partijen verantwoordelijk. Het definiëren van de provinciale belangen in de Omgevingsvisie draagt bij aan de effectiviteit van ons beleid en schept duidelijkheid voor andere partijen.

Gewijzigde inzichten en omstandigheden spelen een belangrijke rol bij de afbakening van provinciale belangen. Zo worden gemeenten groter. Deze grotere gemeenten nemen een deel van de regietaken van de provincie over. Gemeenten krijgen ook meer taken. Decentralisatie van taken naar een zo laag mogelijk bestuursniveau is uitgangspunt: 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. Alleen wanneer taken of bevoegdheden niet doelmatig of doeltreffend op lokaal niveau kunnen worden uitgeoefend, is de provincie of het rijk verantwoordelijk voor de uitvoering.

Daarnaast verandert de verhouding tussen overheid en burgers: de participatiesamenleving legt de nadruk op initiatieven en eigen verantwoordelijkheden in de samenleving. Bovendien willen we als provincie meer sturen op beoogde maatschappelijke effecten: dit kan doorwerken vanuit opgaven.

Recent is voor het provinciale apparaat een organisatievisie opgesteld met als kernwaarden: mienskip op 1, betrouwbaar zijn, en resultaten tellen. Beleid en uitvoering moeten goed op elkaar aansluiten. Door beleid zoveel mogelijk in opgaven te formuleren, dragen we hieraan bij. Ook zullen in het beleid heldere keuzes staan met voldoende ruimte voor maatwerk, zodat het beleid sturing kan geven aan de uitvoering zonder te knellen. De maatschappelijke dynamiek is immers groot. Hierop zullen partijen flexibel moeten kunnen inspelen.

6. Onze positie bepalen: gewenste rollen en taken

In het proces van de Omgevingsvisie bepalen we binnen deze context onze positie, in actieve samenspraak met de mienskip, stakeholders en andere overheden: wat zijn de provinciale belangen, wat is een passende taakverdeling tussen de betrokken partijen, en wat betekent dit voor de provinciale rol en de in te zetten instrumenten?

We realiseren ons dat keuzes op provinciaal, regionaal, bovengemeentelijk niveau niet altijd dezelfde kunnen zijn als de keuzes die afzonderlijke gemeenten, ondernemers of individuele burgers zelf bij voorkeur zouden willen maken. In die situatie is herkenning van het bovengemeentelijke belang wel nodig.

De mogelijke provinciale rollen zijn uitgewerkt in bijlage 1 aan de hand van de overheidsparticipatieladder: loslaten, faciliteren, stimuleren, regisseren, reguleren. Per onderwerp/ thema zal bepaald moeten worden welke rol het meest geschikt is, ook gelet op de consequenties voor de uitvoering. Het uitgangspunt van de ladder is dat onderaan wordt begonnen: hoe meer verantwoordelijkheid bij partijen in de samenleving gelegd kan worden, hoe beperkter de provinciale rol kan zijn. Voor een onderwerp dat op een strategisch en hoger schaalniveau speelt, zal vaker een actievere rol gewenst zijn.

In algemene zin zullen wij in de Omgevingsvisie enkele duidelijke kaders stellen, zowel inhoudelijk als procedureel, waarbinnen alle partijen (ook de provincie) hun bevoegdheden en activiteiten moeten uitvoeren; dat vragen partijen ook van ons, en past bij de provinciale rol en verantwoordelijkheden.

Verder willen we vooral uitnodigend, stimulerend, inspirerend en verbindend zijn. We geven ruimte aan initiatieven en kansen, heffen onnodige belemmeringen en regels op, en haken aan bij ontwikkelingen in de samenleving. Zoals gezegd: dit zal nog nader per onderwerp/ thema ingevuld worden, samen met andere partijen. Soms zal blijken dat provinciale regie en regulering nodig zijn. Het startpunt is echter: wanneer bepaalde doelen en belangen door andere partijen goed en doelmatig worden behartigd, zullen we daarvoor de ruimte bieden. 'Loslaten in vertrouwen' is hierbij het credo. We willen partijen ook uitdagen en faciliteren om een rol/ taak op te pakken als zij dat beter of goedkoper kunnen (Right to Challenge).

7. Procesmodellen voor de Omgevingsvisie

In het Coalitieakkoord 2015-2019 'Mei elkenien foar elkenien' is de Omgevingsvisie bestemd als lakmoesproef voor de manier waarop de provincie met samenwerking omgaat, uitgaand van de kracht van Friese gemeenschappen. Voor het proces bestaan op basis hiervan in hoofdlijnen drie modellen:

1. De provincie maakt een Omgevingsvisie in nauwe samenspraak met haar partners, op een uitnodigende en interactieve manier. De provincie neemt wel de regie in het proces. Dit betekent dat zij het proces organiseert, partijen bij elkaar brengt en gezamenlijk toewerkt naar een Omgevingsvisie die wij kunnen vaststellen.
2. De provincie legt het initiatief bij de gezamenlijke partners die verantwoordelijk zijn voor de leefomgeving. Als één van de partners in het proces, brengt zij vooraf haar belangen en randvoorwaarden in. Gezamenlijk werken partijen toe naar een gemeenschappelijke basis voor een visie, of mogelijk zelfs naar een gezamenlijke visie. De provincie moet er op letten dat het proces voldoet aan de randvoorwaarden.
3. De eerste fase wordt ingevuld op basis van het tweede model: partijen werken gezamenlijk aan het ontwikkelen van bouwstenen voor de Omgevingsvisie. In de vervolgfase neemt de provincie meer een regierol in volgens het eerste model.

De drie modellen zijn qua procedure uitgewerkt in figuur 1.

Ad. 1 Met dit regiemodel heeft de provincie ruime ervaring. Ook bij dit model is veel interactie mogelijk met partners en stakeholders. Een mogelijkheid is het organiseren van discussieplatforms in de gebieden van Streekwurk. Provinciale regie zorgt voor slagvaardigheid in het proces. Hierdoor kost dit relatief weinig tijd. Om ervoor te zorgen dat partijen de Omgevingsvisie ook als hún visie beschouwen, zal geïnvesteerd moeten worden in het bereiken van gemeenschappelijkheid. Via een Koersdocument halen we tussentijds de resultaten binnen en geven we inhoudelijk richting aan het vervolgproces.

Ad. 2 Het open model is nieuwer en meer experimenteel. Het sluit aan op een ontwikkeling waarin de overheid de rol heeft van medespeler in het maatschappelijke domein. Dit betekent dat alle partijen in het proces verantwoordelijk zijn voor het bereiken van gezamenlijk resultaat; dit vraagt om een actief participerende rol. Zo'n nieuwe benadering kost meer tijd en inspanning. Door de open benadering kunnen bij de deelnemers hoge verwachtingen ontstaan; het managen hiervan vraagt aandacht.

Ad. 3 In het combimodel start de provincie met een open proces volgens het open model. Ze benadert gemeenten (VFG) en stakeholders. Gezamenlijk gaan ze het vervolgtraject bepalen en organiseren, w.o. het betrekken van de mienskip. De provincie benut de bouwstenen/ input voor het opstellen van een Koersdocument en vervolgens een ontwerp Omgevingsvisie. De partners blijven hierbij intensief betrokken.

De verschillen tussen de drie modellen zijn in bijlage 2 op een rij gezet. Alle modellen zijn volgens de ambities uit het Coalitieakkoord in te vullen, waarbij het open model een verdergaande variant is. De te kiezen rol heeft consequenties voor de invulling van het proces. Het te kiezen model geeft aan vanuit welk beeld we het proces starten. Bij elk model is het mogelijk tussentijds het proces bij te sturen.

8. Invulling van het proces

We kiezen voor het combimodel omdat dit de gewenste openheid en slagvaardigheid combineert. We onderkennen hierbij het risico dat in de open fase verwachtingen worden gewekt waaraan in de vervolgfase niet kan worden voldaan. Om dit te voorkomen zullen we als provincie helder moeten communiceren en verwachtingen goed moeten managen, zeker bij de overgang van de open fase naar de vervolgfase.

De provincie faciliteert het proces. De inhoudelijke voorzet in par. 3 t/m 5 en par. 9, vormt een startpunt voor de open discussie met partijen. Het gewenste resultaat van deze fase zijn bouwstenen voor de Omgevingsvisie.

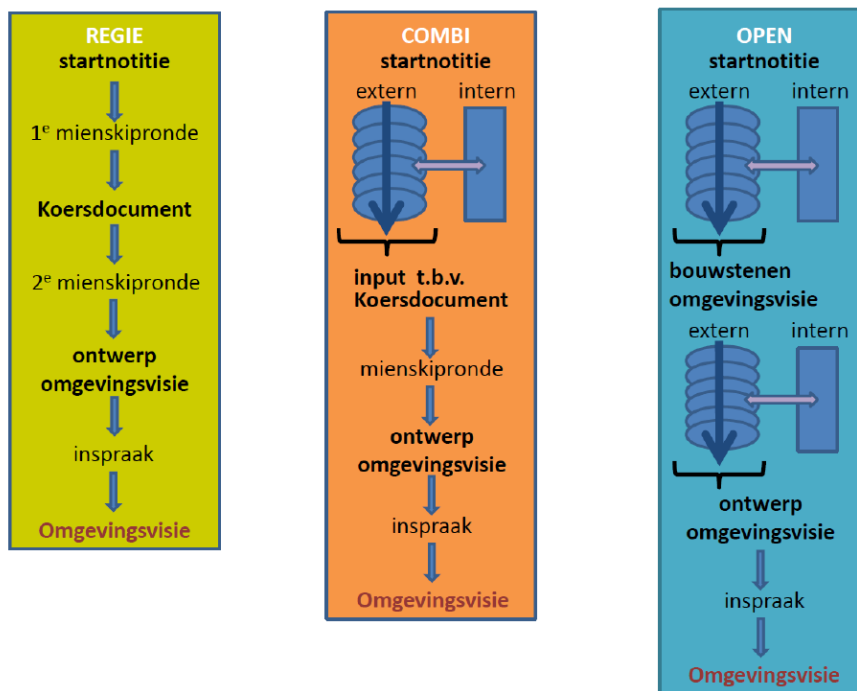
In een Koersdocument definiëren we vervolgens de provinciale opgaven en belangen. Hierbij wordt aangegeven in hoeverre nieuw beleid nodig is of beleid kan worden geschrapt, en op welke wijze de opgaven worden gerealiseerd. Met het Koersdocument geven we als Staten de inhoudelijke contouren van de ontwerp Omgevingsvisie aan. In het kader van het Koersdocument wordt ook beoordeeld of de Omgevingsverordening gelijktijdig met de ontwerp Omgevingsvisie wordt opgesteld en ter visie gelegd, of dat dit later gebeurt. Bij de opstelling van het Koersdocument kunnen gemeenten en andere partners hun eventuele alternatieven inbrengen. Het Koersdocument stellen wij vast.

Op basis van het Koersdocument zullen GS in een nieuwe maatschappelijke ronde, samen met andere partijen, de opgaven, belangen en rollen uitwerken. Ook de taken en verantwoordelijkheden komen nader aan de orde: wie gaat wat doen om de opgaven en doelen te bereiken. En partijen maken zichtbaar waar de ruimte zit om visieonderdelen nader in te vullen in (gebieds)programma's.

Op basis hiervan stellen GS een ontwerp Omgevingsvisie op. Dit ontwerp zal de formele procedure van inspraak ingaan: een ieder heeft de mogelijkheid om tijdens de tervisielegging een zienswijze in te dienen. De zienswijzen worden gebundeld en van een reactie voorzien.

De rol en betrokkenheid van onze Staten c.q. statenleden in de verschillende fasen van het proces worden nog nader ingevuld. In de aanloop naar het Koersdocument kunnen we ook een participerende rol vervullen.

Figuur 1: procesmodellen in relatie tot procedure



| | | | |
|-----------------|---------------------------------|---|--|
| inzet | past binnen huidige formatie | ondersteuning t.b.v. faciliteren proces | ondersteuning t.b.v. faciliteren proces |
| planning | gereed medio 2017 | gereed eind 2017 | gereed medio 2018 |
| middelen | binnen regulier budget p.m. MER | Ca 1 ton extra kosten t.o.v. regie p.m. MER | Ca. 2 ton extra kosten t.o.v. regie p.m. MER |

9. Integreerende principes

De Omgevingsvisie vormt hét integratiedocument voor de verschillende aspecten van de fysieke leefomgeving in Fryslân. Vanuit een strategische visie op de kwaliteiten, de inrichting en het beheer daarvan, zullen we enkele hoofdogaven formuleren. Deze zullen vervolgens per thema verder worden ingevuld. De samenhang vanuit een overkoepelende visie op de steden, dorpen en het landelijk gebied van Fryslân staat dus centraal.

Als startpunt hiervoor signaleren we enkele belangrijke trends:

- klimaatverandering en zeespiegelstijging, met bijbehorende water- en duurzaamheidsopgaven;
- demografische ontwikkelingen, waarvan stabilisatie/ krimp en vergrijzing van de bevolking de meest opvallende zijn; dit heeft consequenties voor de woningbehoefte, en voor de leefbaarheid van gebieden zoals spreiding van (zorg)voorzieningen en bereikbaarheid met openbaar vervoer. Ook de omvang en samenstelling van de beroepsbevolking veranderen hierdoor. Dit is van invloed op de arbeidsmarkt;
- verminderde vraag naar woningen en werklocaties. Naast veel minder behoefte aan uitleglocaties, is dit een oorzaak van leegstand en verpaupering van bebouwing. Transformatie, herstructurering, hergebruik en herbesteding zijn noodzakelijk. Hierdoor wordt het bestaande bebouwde gebied beter benut (zorgvuldig ruimtegebruik) en verbetert de ruimtelijke kwaliteit;
- grotere gemeenten, meer zelfredzaamheid en participatie vanuit de samenleving, waardoor de rol van de provincie verandert: minder bepalen, reguleren en regisseren, en meer stimuleren, partijen bij elkaar brengen, ondersteunen en meespelen;
- de behoefte aan meer ruimte voor initiatieven en eigen verantwoordelijkheden in de samenleving; beleid en regels zijn daarop afgestemd en zijn voldoende flexibel;

- belevingseconomie, waaronder een toenemende aandacht voor mooi Fryslân (landschap, cultuurhistorie, natuur), ruimtelijke kwaliteit, donkerte en stilte;
- internationalisering van sociale, economische en culturele contacten - in maar ook buiten de Europese Unie -, en het toenemende belang van kennis en innovatie voor economische ontwikkeling en werkgelegenheid. Ook de netwerksamenleving en de rol van stedelijke regio's wijzen op de groeiende betekenis van ontmoeting, cross-overs en innovatie;
- transitie naar een concurrerende en tegelijk duurzame, inclusieve landbouw die rekening houdt met natuur, landschap en milieu.

Op basis van deze trends komen we, als voorzet voor de discussie, tot enkele integrerende principes. Ze vormen een aansprekende leidraad voor de Omgevingsvisie:

Een verbonden Fryslân: Mensen willen met elkaar verbonden zijn. Zeker in Fryslân is de mienskipszin groot. Naast een goede verbondenheid en bereikbaarheid in de vorm van fysieke verbindingen, gaat het ook om sociale verbanden. De verwevenheid van deze fysieke en sociale netwerken vinden we cruciaal. De structuur van wegen, vaarwegen, kabels, digitale verbindingen en OV-verbindingen, moet optimaal zijn afgestemd op de gewenste vervoersbehoeften en sociale contacten. De bereikbaarheid van (zorg)voorzieningen vormt een bijzonder aandachtspunt in gebieden waar de bevolking afneemt en vergrijsst.

Een versterkt Fryslân: Op diverse fronten zal Fryslân robuuster moeten worden. De economische crisis heeft laten zien dat de Friese economische structuur nog steeds kwetsbaar is. Kennis en innovatie, toename van export, sterke sectoren (zoals watertechnologie, toerisme, agro-food, bio-base²) en nieuwe kansrijke niches, vormen de motoren voor versterking van economische structuur en de werkgelegenheid. Ook de waterveiligheid zal robuuster moeten worden. Zeespiegelstijging in combinatie met bodemdaling vraagt om meerlaagsveiligheid: sterke primaire waterkeringen (1^e laag), verantwoorde ruimtelijke inrichting (2^e laag), en verbetering van rampen- en calamiteitenplannen (3^e laag). Klimaatverandering moet tot aanpassing van de waterhuishouding in Fryslân leiden. Enerzijds om wateroverlast te voorkomen, anderzijds om in tijden van droogte over voldoende zoet water te kunnen beschikken.

Een verrijkt Fryslân: Fryslân is rijk in die zin dat het veel kwaliteiten heeft: landschappelijke, cultuurhistorische, natuurlijke, toeristische, maar ook gemeenschapszin, een prettig woonklimaat, en de culturele rijkdom van een eigen taal en sterke identiteit. Die kwaliteiten moeten onderhouden worden. En daar waar ze achteruitgaan zijn extra inspanningen nodig. Ze vormen tegelijk een rijke inspiratiebron voor nieuwe ideeën, ontwikkelingen en beleving. Ze bieden prachtige mogelijkheden voor het toevoegen van nieuwe kwaliteiten, het benutten van (onverwachte) kansen, en het versterken van het vestigingsklimaat, recreatie en (cultuur)toerisme.

Een verduurzaamd Fryslân: De opwarming van het klimaat en de eindigheid van gas- en olievoorraden, betekenen dat we onze energievoorziening drastisch moeten veranderen. De omslag van fossiele brandstoffen naar duurzame energiebronnen zal de komende decennia veel inspanning vragen van alle partijen, zowel landelijk, regionaal als lokaal. De milieukwaliteit van bodem, water, en lucht is verbeterd, maar we zijn er nog niet. Voor de verbetering van de waterkwaliteit zijn maatregelen in gang gezet. De laatste jaren onderkennen we ook steeds meer het belang van de bodem; het wordt drukker in de ondergrond en wat daar gebeurt heeft gevolgen voor het bovengronds gebruik. Door hier bewuster dan voorheen keuzes in te maken, kunnen we duurzaam bodemgebruik bevorderen dat tegemoet komt aan maatschappelijke behoeften.

² Bio-based wil zeggen dat bodem en landelijk gebied de leveranciers zijn van biomassa en groene grondstoffen, biodiversiteit en ruimtelijke kwaliteit. Een bio-based economy vormt de opstap naar een circulaire economie waarin herbruikbaarheid van producten en grondstoffen gemaximaliseerd en waardevernietiging geminimaliseerd zijn.

Bij elk van deze inhoudelijke principes speelt als bestuurlijk principe het opnieuw bepalen van de rollen en taken van de provincie. De overwegingen daarbij hebben we hiervoor in paragraaf 6 verwoord.

De Omgevingsvisie stemmen we af op relevant rijksbeleid, zoals het Deltaprogramma incl. deelprogramma's, en op de Noordelijke ruimtelijk-economische visie: de Noordervisie 2040. Het Rijk gaat ook een nieuwe Omgevingsvisie opstellen. Dit biedt goede mogelijkheden om onze Omgevingsvisie en de Omgevingsvisie van het Rijk op elkaar af te stemmen.

Voor een aantal onderwerpen hebben we recentelijk, samen met partijen, actueel beleid vastgesteld dat in uitvoering is of binnenkort wordt genomen. We hebben ook te maken met bindende wet- en regelgeving op grond van rijks- of Europees beleid waardoor onze beleidsvrijheid bij sommige onderwerpen beperkt is.

Bij de start van het open proces willen we samen met onze partners bepalen voor welke onderwerpen het zinvol en urgent is om deze (opnieuw) ter discussie te stellen. Hierbij kunnen ook de onderwerpen worden betrokken die o.a. in het kader van de evaluatie van het Streekplan Fryslân, het Uitvoeringsprogramma verkeer en vervoer, en de herziening van het Waterhuishoudingsplan zijn opgevoerd voor actualisatie en heroverweging.

10. Milieueffect Rapportage

Op grond van wettelijke bepalingen moet voor de Omgevingsvisie een Plan Milieu Effect Rapport (Plan MER) worden opgesteld. Een Plan MER brengt de verschillende milieueffecten in brede zin van verschillende keuzes in beeld, in relatie tot de autonome ontwikkeling (voortzetting van het huidige beleid); daarbij worden ook alternatieven betrokken, waaronder het meest milieuvriendelijke alternatief. Het doel hiervan is dat het bevoegd gezag in de afweging nadrukkelijker rekening houdt met milieueffecten.

We willen het Plan MER gericht inzetten en gebruiken voor de onderbouwing van strategische keuzes. Daarom wordt de procedure voor het Plan MER geïntegreerd in de procedure voor de Omgevingsvisie. Van het begin af aan betrekken partijen en deskundigen ook milieuoverwegingen bij keuzes en ontwikkelingen. Dit gebeurt in de vorm van een milieusignalering: een eerste effectbeoordeling van uitspraken en aannames die substantiële consequenties kunnen hebben voor diverse milieuaspecten.

Ook het Koersdocument is inclusief milieuoverwegingen. Wanneer uit het proces voorafgaand aan het Koersdocument onopgehelderde vragen zijn overgebleven over de milieugevolgen, worden die opgenomen in een lijstje in het Koersdocument. Daar zetten we ook de criteria bij die we hanteren voor het beantwoorden van die vragen. Dit vormt zo de opmaat voor de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) op basis waarvan GS de Commissie MER consulteren. Daarna stellen GS, tegelijk met de ontwerp-Omgevingsvisie, een Plan MER op. Het ontwerp Plan MER ligt gelijktijdig met de ontwerp Omgevingsvisie ter visie, zodat men op hetzelfde moment op beide documenten kan reageren.

11. Tijdschema

Een eerste planning volgens het combimodel ziet er als volgt uit:

- medio 2015: start proces;
- oktober 2015: Startnotitie in PS;
- tweede helft 2015: benaderen van gemeenten (VFG) en stakeholders;
- tweede helft 2015: afspraken maken met partners over werkwijze, procedures, besluitvorming; discussie over de inhoudelijke voorzet in par. 3 t/m 5 en par. 9;
- 2016: vaststellen van een Koersdocument door PS; uitvoeren van een mienskipronde; uitwerken van inhoudelijke thema's; opstellen en vaststellen van de NRD;
- eerste helft 2017: GS stellen ontwerp-Omgevingsvisie en ontwerp Plan MER vast en leggen deze ter visie;

- medio 2017: opstellen Nota reacties en commentaar;
- tweede helft 2017: herziene ontwerp-Omgevingsvisie incl. ontwerp Plan MER in GS; eind 2017 stellen PS de Omgevingsvisie vast.

12. Vormgeving en taal

De Omgevingsvisie wordt een volledig digitaal document en als zodanig gepubliceerd via de provinciale website en via Ruimtelijkeplannen.nl. Van dit digitale document wordt een versie gemaakt die als zelfstandig document leesbaar is.

De digitale informatie wordt aan een kaart gekoppeld, waarbij per object/ gebied op de kaart alle relevante informatie te ontsluiten is. Dit vraagt om objectgericht schrijven. Ook zal een inhoudsopgave worden gehanteerd met een strakke boomstructuur, waarbinnen de objectgerichte tekstonderdelen hun plaats krijgen.

De Omgevingsvisie wordt geschreven in het Nederlands. We sluiten aan bij de gewoonte om een samenvatting op te nemen in het Fries.

'Omjouwingsfisy' hanteren wij als Friese benaming voor de Omgevingsvisie.

13. Financiële ontwikkeling

In de Omgevingsvisie maken we nog geen financiële keuzes. Wel heeft het beleid in de Omgevingsvisie financiële gevolgen. De ambities en verwachtingen in de Omgevingsvisie moeten voldoende realistisch en betaalbaar zijn. En het beleid moet voldoende flexibel zijn om variaties in beschikbare middelen op te vangen.

De Omgevingsvisie zal een indicatie geven van kosten en wijze van dekking, met een onderscheid tussen structurele kosten en eenmalige of anderszins tijdelijke kosten; vooral voor de structurele kosten is het van belang dat deze duurzaam te dekken zijn. Hierbij letten we op:

- de kosten die ten laste komen van provinciale middelen;
 - de kosten die ten laste komen van andere overheden: Wetterskip, gemeenten en rijk.
- Besluiten over het beschikbaar stellen van financiële middelen vinden plaats bij de vertaling van beleid in de programma's, en in het kader van de begroting en de kadernota. Daarbij geldt het uitgangspunt: eerst beleid, dan geld. Soms zal dit kunnen op basis van een uitspraak in de Omgevingsvisie, soms op basis van een uitspraak in een programma.

Op dit moment kan de provincie een wezenlijke financiële bijdrage leveren aan het realiseren van maatschappelijke ambities, onder andere in het fysieke domein. Voor een belangrijk deel is dit mogelijk door de inzet van reserves. Deze situatie gaat de komende jaren veranderen. Naarmate de reserves verder benut zijn, is er minder geld beschikbaar. Op termijn, in ieder geval na 2020, zullen de provinciale middelen in hoofdzaak bestaan uit de uitkering uit het provinciefonds, de opcenten motorrijtuigenbelasting en het rendement op het restant van de reserve. Deze zijn in beginsel net voldoende voor het dekken van de verwachte jaarlijkse uitgaven. De ruimte voor nieuwe grote uitgaven is dan ook uiterst beperkt.

Deze ontwikkeling is mede bepalend voor de context waarin de Omgevingsvisie wordt opgesteld, en voor de rol die de provincie in de toekomst zal spelen. Ze kan waarschijnlijk steeds minder de rol spelen van grote financier. Wel past de rol van een gelijkwaardige partner in het invullen van het beleid voor de fysieke omgeving.

BIJLAGEN

Bijlage 1: Overheidsparticipatieladder



De mogelijke provinciale rollen sluiten aan op de overheidsparticipatieladder uit de adviezen 'Vertrouwen op democratie' en 'Loslaten in vertrouwen' van de Raad voor het Openbaar Bestuur. Het uitgangspunt van de ladder is dat onderaan wordt begonnen: hoe meer verantwoordelijkheid bij partijen in de samenleving gelegd kan worden, hoe beperkter de rol kan zijn. Vaak geldt wel dat bij een onderwerp dat op een strategisch en hoger schaalniveau speelt, een actievere rol wenselijk is. De belangrijkste rollen zijn:

- **Loslaten:** Wanneer externe partijen bepaalde taken en verantwoordelijkheden oppakken en naar behoren uitvoeren, kan de provincie deze taken en verantwoordelijkheden overdragen. Vertrekpunten hierbij zijn 'loslaten in vertrouwen' en 'warme overdracht en warme ontvangst'. De provincie kan zich in dat geval op basis van goede afspraken geheel terugtrekken, of zich beperken tot enige vorm van monitoren en controleren. In de voorfase passen activiteiten als signaleren, overzicht bieden, en inventariseren en koppelen van partijen.
- **Faciliteren en stimuleren:** Het initiatief voor een bepaalde gewenste ontwikkeling ligt bij een andere partij dan de provincie. De provincie kan zo'n gewenst initiatief wel stimuleren of faciliteren. Dit kan bijv. door het geven van subsidie, het inzetten van kennis en kunde, het geven van adviezen, of door het ondersteunen van bepaalde processen zoals het organiseren van bijeenkomsten. Hieronder vallen dus activiteiten als agenderen, aanjagen, inspireren, verbinden, bemiddelen, en voorwaarden scheppen.
- **Regisseren:** De provincie neemt de regie in bepaalde ontwikkelingen omdat dit vanwege het schaalniveau effectief en doelmatig is. Ze zorgt er bijv. voor dat gemeenten regionale afspraken maken over woningbouw, bedrijventerreinen en kantoren om overaanbod te voorkomen. Voor deze verbindende/ regisserende rol kan de provincie gebruik maken van bestuurlijke of juridische instrumenten. Commitment van andere partijen aan het resultaat is belangrijk voor het succes.
- **Reguleren:** Dit is de zwaarste rol voor de provincie. Naast het stellen van regels, gaat het ook om toezicht houden en bij overtreding het sanctioneren van de regels. De Omgevingsverordening is het instrument om regels over de fysieke leefomgeving te stellen. Aanvullend daarop kan de provincie sturen door bijv. het maken van bestuursafspraken met gemeenten of waterschap.

Er bestaat niet één gewenste rol. Per onderwerp/ thema zal bepaald moeten worden welke provinciale rol het meest geschikt is.

Bijlage 2: Nadere toelichting op regiemodel, open model en combimodel

Alle drie procesmodellen passen binnen de ambities zoals verwoord in het Coalitieakkoord: in alle gevallen zal de provincie optreden vanuit een open en uitnodigende houding en worden externe partners intensief betrokken bij de totstandkoming van de Omgevingsvisie. Tegelijkertijd is sprake van duidelijke verschillen, onder andere ten aanzien van de inhoudelijke afbakening, de rol van de maatschappelijke partners en de route naar besluitvorming door Provinciale Staten (PS). Om tot een juiste keuze te komen is het van belang dat vooraf helder is wat de consequenties zijn van de drie procesmodellen (verwachtingsmanagement).

Regiemodel

De provincie regisseert de totstandkoming van de Omgevingsvisie binnen de door PS vast te stellen kaders. De mienskip wordt door de provincie uitgenodigd om hier samen met en onder regie van de provincie invulling aan te geven. PS zullen drie keer besluiten nemen:

1. vaststellen van de kaders voor proces en inhoud aan de hand van de Startnotitie;
2. vaststellen van het Koersdocument (provinciale opgaven en belangen) na de eerste mienskipronde;
3. vaststellen van de definitieve Omgevingsvisie.

Ten aanzien van de inhoud kunnen PS vooraf beslissen om bepaalde onderwerpen wel/ niet ter discussie te stellen.

Voordelen:

- Heeft de provincie ruime ervaring mee; kennis en kunde zijn aanwezig;
- Kost relatief minder tijd en inzet middelen; Omgevingsvisie is medio 2017 gereed;
- Relatief slagvaardig en resultaatgericht door provinciale regie en trechtering.

Nadelen:

- Minder vernieuwend en experimenteel;
- Minder mogelijkheden om ervaring met een vernieuwende aanpak op te bouwen;
- Inbreng van externe partijen is vooraf meer ingekaderd.

Open model

De provincie acteert als medespeler in het open proces van de maatschappelijke partners om te komen tot een Omgevingsvisie. Alle partijen in het proces zijn verantwoordelijk voor het bereiken van een gezamenlijk resultaat. De provincie levert inbreng in het open proces vanuit haar eigen belangen en verantwoordelijkheden, gelijkwaardig aan de inbreng van de andere partners. Door te kiezen voor het open proces hebben PS minder sturing. Doordat er tussentijds geen Koersdocument wordt vastgesteld, zullen PS slechts twee formele besluiten nemen:

1. vaststellen van de kaders aan de hand van de Startnotitie, en
2. vaststellen van de definitieve Omgevingsvisie.

Binnen het open proces worden de werkwijze en de inhoudelijke uitwerking bepaald. De provincie levert een indicatieve voorzet voor de inhoudelijke discussie, maar er worden geen onderwerpen uitgesloten voor discussie. Het is immers aan de gezamenlijke partijen om de inhoud af te bakenen en inhoudelijk uit te werken.

Voordelen

- Vernieuwend en experimenteel; kan bijdragen aan optimaal draagvlak;
- Inbreng van externe partijen is maximaal, op basis van gelijkwaardigheid;
- Mogelijkheden om ervaring met een vernieuwende aanpak op te bouwen.

Nadelen

- Heeft de provincie minder ervaring mee; extra investeren in kennis en kunde;
- Kost relatief meer tijd en inzet middelen; Omgevingsvisie is medio 2018 gereed;
- De provincie heeft minder regie op het proces; er kunnen verwachtingen ontstaan die niet altijd waargemaakt kunnen worden.

Combimodel

In het combimodel wordt gestart volgens het open model. In deze fase is de provincie dus medespeler: op gelijkwaardige voet met de maatschappelijke partners worden proces en inhoud bepaald. Het resultaat van deze fase vormt de input voor het door de provincie op te stellen Koersdocument. In dit Koersdocument worden de provinciale opgaven en belangen gedefinieerd en ter besluitvorming aan PS voorgelegd. Bij de opstelling van het Koersdocument kunnen gemeenten en andere partners hun eventuele alternatieven inbrengen. Het door PS vastgestelde Koersdocument vormt het inhoudelijk kader voor het vervolg waarbij de provincie de regie neemt om in samenspraak met de maatschappelijke partners te komen tot invulling van rollen, taken en verantwoordelijkheden: wie gaat wat doen om de opgaven en doelen te bereiken.

Binnen het combimodel nemen PS drie formele besluiten:

1. vaststellen van de kaders aan de hand van de Startnotitie;
2. vaststellen van het Koersdocument (provinciale opgaven en belangen);
3. vaststellen van de definitieve Omgevingsvisie.

Er wordt dus gestart met een open werkwijze en na fase 1 wordt overgestapt op het regiemodel. PS hebben hierin halverwege de mogelijkheid om duidelijke sturing te geven door middel van het Koersdocument: bepaling van de provinciale opgaven en belangen. Dit is het inhoudelijk kader voor de volgende fase waarbij de provincie de regie voert.

Ook in het combimodel is het vooraf uitsluiten van onderwerpen voor discussie niet aan de orde: binnen de open werkwijze in de eerste fase bepalen provincie en maatschappelijke partners vanuit een gelijkwaardige samenwerking het proces, de inhoudelijke afbakening en de inhoudelijke uitwerking.

Voordelen

- Verenigt de voordelen van het regiemodel en het open model: open in de eerste fase, slagvaardig in de tweede fase.

Nadelen

- Er bestaat een risico dat in de eerste fase veel verwachtingen ontstaan waaraan in de tweede fase niet geheel kan worden voldaan. Dit is deels te voorkomen door een heldere communicatie.