Oldehoofsterkerkhof 2
Postbus 21000
8900 JA Leeuwarden
Telefoon 14 058

www.leeuwarden.nl
gemeente@leeuwarden.nl

Gedeputeerde Staten van de provincie Fryslân
Afdeling Ruimte, Klimaat en Energie
Postbus 20120
8900 HM Leeuwarden

| | |
|---|---|
| Onderwerp | Zienswijze ontwerp-POVI in Fries Stedelijk Netwerk-verband |
| Uw kenmerk | - |
| Ons kenmerk | 2026-091590 |
| Dienst | - |
| Sector | |
| Contact | A. Hoen en M. Swart |
| Bijlagen | - |
| Datum | 21 april 2026 |

Geacht college,

De vier gemeenten van het Fries Stedelijk Netwerk (FSN), zijnde Heerenveen, Leeuwarden, Smallingerland en Súdwest-Fryslân, reageren gezamenlijk op de Ontwerp Provinciale Omgevingsvisie Fryslân (POVI), zoals deze ter inzage is gelegd op 11 maart 2026. Wij doen dit als F4 omdat een aantal fundamentele keuzes in de ontwerp-POVI het FSN als geheel raakt. Deze keuzes kunnen de effectiviteit van het verstedelijkingsbeleid beïnvloeden dat wij momenteel samen met uw provincie aan het uitwerken zijn.

Wij waarderen de inzet waarmee de provincie een omvangrijke, integrale visie heeft opgesteld. De erkenning van het FSN als economisch kernnetwerk, de positionering van de F4-steden als motoren van brede welvaart, en de aandacht voor de energietransitie en woonopgave zijn daarin positieve elementen.

**1. Het FSN als economisch vliegwiel: onvoldoende richting gegeven als beleidsdoel**

***1.1 - De provincie beschouwt het FSN als gegeven, niet als katalysator en verankert de gezamenlijke verstedelijkingsstrategie nog onvoldoende***
De ontwerp-POVI beschrijft het FSN als een bestaand stelsel van vier steden met een gedeelde arbeidsmarkt van 250.000 banen en complementaire profielen. Dit is een accurate beschrijving van de huidige situatie. Wat ontbreekt is een visie op het FSN als actief beleidsdoel: in de ontwerp-POVI wordt (nog) niet aangegeven wat de provincie met het FSN wil bereiken en wat zij gaat doen om het FSN als katalysator voor brede Friese welvaart te versterken. Wij lichten dit hierna toe.

Een vitale FSN-economie is niet alleen goed voor de vier steden. Ook dorpen en het platteland profiteren van een goed functionerend stedelijk netwerk dankzij de werkgelegenheid, voorzieningen en kennisinfrastructuur in de steden. De agglomeratievoordelen van het FSN (schaaleffecten, gespecialiseerde

arbeidsmarkt, kennis-spillovers, borrowed size voor omliggende kernen) dragen daardoor ook bij aan andere provinciale ambities (zoals natuur, toerisme, leefbaarheid platteland).

De Ontwerp-Nota Ruimte stelt dat het vergroten van regionale agglomeratiekracht een centraal sturend principe is (p. 202). Wij zien dit (nog) niet als zodanig in de ontwerp-POVI terug als sturend principe. Ook wordt niet benoemd dat (onder meer) provinciale investeringen nodig zijn om die agglomeratievoordelen te versterken.

Het traject om met elkaar (provincie en F4) te komen tot een verstedelijkingsstrategie met bijbehorende investeringsagenda, is een concrete uitwerking van de provinciale FSN-ambitie, zoals met de gezamenlijke brief van de provincie en F4 van 30 januari 2026 nog bekrachtigd[1]. De ontwerp-POVI vermeldt het alleen in een tekstkader en verankert het niet als een primaire uitwerking van de FSN-ambitie. Ook legt de ontwerp-POVI nog niet voldoende uit hoe de verstedelijkingsstrategie zich verhoudt tot de kernenstrategie en hoe beide te zijner tijd doorwerken in een op te stellen omgevingsprogramma.

De Ontwerp-Nota Ruimte geeft ook aanleiding om de FSN-ambitie een steviger positie te geven in de POVI. In de Ontwerp-Nota Ruimte wordt namelijk via de VISTA-strategie, ingezet op het versterken van stedelijke regio's als beste manier om ook in meer landelijke regio's het draagvlak voor voorzieningen en leefbaarheid te behouden (p. 202–203). Ze benoemt daarbij de verstedelijkingsstrategie en investeringsagenda voor het FSN expliciet (p. 217).

Daarnaast willen wij nadrukkelijk uw aandacht vragen voor het volgende. De ontwerp-POVI suggereert op twee plekken (p. 19 en p. 72). dat economische dynamiek vooraf gaat aan extra woningbouw voor nieuwe inwoners. Wij onderschrijven dat economie en wonen nauw samenhangen, maar moeten ook voorkomen dat deze volgorde als randvoorwaarde wordt ingezet waardoor de FSN-groeiambitie vertraging kan oplopen: eerst de werkgelegenheid bewijzen, dan pas bouwen. Dat is het omgekeerde van wat de verstedelijkingspropositie beoogt.

Woningbouw, bereikbaarheid en economische ontwikkeling zijn geen opeenvolgende stappen maar ontwikkelingen die een onderlinge wisselwerking kennen en die in samenhang moeten worden aangestuurd. Wachten op volledige economische zekerheid voordat geïnvesteerd wordt in woningbouw of infrastructuur leidt immers tot het omgekeerde effect: bedrijvigheid die groeit maar geen werknemers kan huisvesten, of uitbreiding die onbereikbaar blijft omdat de infrastructuur achterloopt.

**<u>Verzoek tot aanpassing:</u>**

- Wij verzoeken u een explicietere visie te formuleren op de bijdrage van het FSN aan de brede Friese welvaart: benoem de agglomeratievoordelen, het borrowed-size-effect voor omliggende kernen, en de rol van het daily urban

[1] Onderwerp brief: Van verstedelijkingspropositie naar verstedelijkings- en kernenstrategie. Deze brief is verzonden aan alle Friese gemeenten.

system als sturend principe voor de versterking van de Friese economie en leefbaarheid;
- Wij verzoeken u de gezamenlijke verstedelijkingsstrategie en investeringsagenda van provincie en F4-gemeenten als primaire uitwerking van het FSN-beleid in de definitieve POVI te verankeren. Hierbij vinden wij het belangrijk dat aangegeven wordt dat dit traject leidend is voor de verdere uitwerking en te zijner tijd doorwerkt in een omgevingsprogramma (Sterke steden en dorpen);
- Wij verzoeken u de passages op p. 19 en p. 72, die suggereren dat economische groei een voorwaarde is voor extra woningbouw, te schrappen of te verduidelijken, zodat duidelijk wordt dat het om parallelle processen gaat die in samenhang moeten worden bekeken;
- Wij verzoeken de u in de POVI te erkennen dat het versterken van het agglomeratie-effect van het FSN vraagt om gerichte investeringen op het gebied van infrastructuur, openbaar vervoer, energie en kennisinfrastructuur ten behoeve van zowel de FSN-steden als de overige kernen, het platteland en de natuur. De gezamenlijke verstedelijkingsstrategie kan hierna worden ingezet om uit te werken welke investeringen hiervoor nodig zijn en welke rol de provincie daarin op zich neemt.

**2. Woningbouwaantallen en verdeling niet geheel juist**

***2.1 - De woningbouwaantallen voor het FSN zijn te laag***
De ontwerp-POVI formuleert de provinciale woningbouwopgave op twee tijdhorizonten. Deze aantallen lijken echter niet consistent met elkaar. Voor de korte termijn (tot 2035) wordt aangegeven dat de opgave minimaal 23.850 woningen bedraagt (ontwerp-POVI p. 11). Voor de lange termijn (tot 2050) gaat de ontwerp-POVI uit van een totale provinciale opgave van ruim 33.000 tot 37.500 woningen (ontwerp-POVI p. 11 en p. 72). Het aantal woningen in het FSN groeit indicatief met 25% ten opzichte van de huidige woningvoorraad; dit kan toenemen tot 40% indien de extra woningbehoefte van nieuwe inwoners van buiten Fryslân voornamelijk in het FSN wordt opgevangen (ontwerp-POVI p. 73).

Wij constateren dat deze aantallen niet overeenkomen (en te laag zijn) ten opzichte van de ambities die de provincie Fryslân en de F4-gemeenten eerder samen hebben vastgelegd in de Verstedelijkingspropositie Fries Stedelijk Netwerk 2050. De Verstedelijkingspropositie is in april 2025 vastgesteld door zowel de provincie Fryslân als de F4-gemeenten en is aangeboden aan het Rijk (minister Keijzer) als input voor de Nota Ruimte. De tekst uit de vastgestelde Verstedelijkingspropositie (p. 34) luidt als volgt: "*Het Fries Stedelijk Netwerk zet richting 2050 in op een bandbreedte voor de groei van circa 25% - 40%, een toename van circa 26.500 - 42.400 woningen ten opzichte van de 106.025 woningen in het Fries Stedelijk Netwerk in 2024.*"

De voorziene aantallen voor het FSN alleen zijn daarmee hoger dan de totale provinciale opgave zoals die nu in de ontwerp-POVI is opgenomen. Wij merken daarbij op dat de ontwerp-POVI in haar eigen formulering naar de aantallen uit de propositie verwijst: de bandbreedte van 25 - 40% afgezet tegen de huidige FSN-woningvoorraad van 106.025 woningen (zie ook Verstedelijkingspropositie) betekent 26.500 - 42.400 woningen.

**Verzoek tot aanpassing:**
- Wij verzoeken u de tekst over de woningbouwaantallen voor het FSN in de nog vast te stellen POVI aan te passen en aan te laten sluiten bij de vastgestelde Verstedelijkingspropositie.

***2.2 - Verdeling woningbouw***
De ontwerp-POVI spreekt op pagina 72 van een 'evenwichtige verdeling' van de extra woningbouwopgave. Deze term kan voor meerdere interpretaties vatbaar zijn. Zij kan betekenen: gelijkmatig verdelen over alle kernen. Maar ook: goed op elkaar afgestemde verdeling waarbij het accent bij het FSN ligt. Die laatste interpretatie sluit ook aan bij de bandbreedtes die u noemt op pagina 73.

**Verzoek tot aanpassing:**
- Wij verzoeken u te verduidelijken wat bedoeld wordt met 'evenwichtige verdeling': is dit een gelijkmatige spreiding over alle kernen, of een strategie met gedifferentieerde groei in het FSN (25-40%), Regiosteden (15-25%), Regiokernen (10-25%) en dorpen (0-10%).

**3. Volkshuisvestingsbeleid: asymmetrisch risico voor FSN-gemeenten**

***3.1 - Saldering sociale huur werkt onevenredig voor FSN-gemeenten***
De ontwerp-POVI neemt de wettelijke eis over dat gemeenten minimaal 30% sociale huur programmeren. De aankomende Wet versterking regie volkshuisvesting introduceert echter gedifferentieerde instructieregels: gemeenten met een bestaand aandeel sociale huur boven het landelijk gemiddelde vallen onder de 40%-instructieregel voor middenhuur en betaalbare koop, niet de 30% sociale huurnorm.

Drie van de vier FSN-gemeenten (Leeuwarden, Smallingerland en Heerenveen) zitten al boven het landelijk gemiddelde voor sociale huur. Als de provincie kiest voor heel Fryslân als één salderingsregio, en kleine gemeenten met beperkt corporatiebezit ontheffing aanvragen voor de 30%-norm, dan verschuift de compensatieplicht automatisch naar de FSN-steden. Die dragen dan de sociale huurproductie van anderen, terwijl zij al een bovengemiddeld aandeel hebben én tegelijkertijd een zware opgave hebben voor middenhuur en betaalbare koop.

De ontwerp-POVI verankert de 30%-norm zonder dit risico te adresseren. Daarmee creëert de ontwerp-POVI een sturend principe dat in de uitvoering asymmetrisch uit kan pakken voor precies die gemeenten die het meeste moeten bouwen.

**Verzoek tot aanpassing:**
- Wij verzoeken u in de POVI op te nemen dat FSN-gemeenten met een bestaand sociaal huuraandeel boven het landelijk gemiddelde onder de 40%-instructieregel (middenhuur/betaalbare koop) vallen, en dat dit consequenties heeft voor de programmatische ruimte die hen in woondeals wordt geboden;
- Wij verzoeken u in de POVI op te nemen dat de salderingssystematiek zodanig wordt ingericht dat FSN-gemeenten niet structureel worden belast met de sociale huurproductie van gemeenten die de 30%-norm niet halen;

- Wij verzoeken u daarnaast in de uitwerking (woondeals/ omgevingsprogramma) voldoende flexibiliteit te borgen ten aanzien van indicatieve groeibandbreedtes per kerntype, zodat gemeenten de sociale en betaalbare opgave uitvoerbaar kunnen invullen en de salderingssystematiek niet leidt tot een structurele verschuiving van opgaven naar het FSN. Dit (detailniveau) hoort niet thuis in de POVI.

**4. Bereikbaarheid en agglomeratiekracht**

***4.1 - Agglomeratiekracht en bereikbaarheid worden niet als samenhangend principe uitgewerkt***
De ontwerp-POVI introduceert begrippen als agglomeratiekracht, borrowed size en het daily urban system, en koppelt deze aan brede welvaart. Ook de 30- en 15-minutenstrategie (waarbij banen en regionale voorzieningen binnen 30 minuten bereikbaar zijn en basisvoorzieningen binnen 15 minuten) waarderen wij als een heldere en richtinggevende stap. Tegelijkertijd worden deze concepten nog niet als een samenhangend, sturend mechanisme uitgewerkt.

Agglomeratiekracht ontstaat door de mate waarin mensen, banen, voorzieningen en kennis met elkaar verbonden zijn. Bereikbaarheid is daarmee geen afzonderlijk beleidsdomein, maar een integraal onderdeel van het FSN als economisch systeem. De ontwerp-POVI behandelt bereikbaarheid echter als een zelfstandig thema, los van de ruimtelijke en economische ambities voor het FSN. In de sturingsschema's ontbreekt een expliciete vertaling van de 30- en 15-minutenstrategie naar netwerkkeuzes, prioritering en investeringsbeslissingen. Hierdoor is de kans dat bereikbaarheid een beheeropgave blijft in plaats van een vliegwiel voor agglomeratiekracht. Dit is des te relevanter omdat de Ontwerp-Nota Ruimte expliciet onderscheid maakt tussen een stuwende economie (gericht op agglomeratiekracht) en een verzorgende economie (gericht op basisbereikbaarheid) (p.214). Dit onderscheid sluit direct aan op de 30- en 15-minutenstrategie.

De ontwerp-POVI laat daarmee ook onbeantwoord welk ambitieniveau wordt nagestreefd: een adequaat functionerend bereikbaarheidssysteem, of een schaalsprong die de agglomeratiekracht van het FSN daadwerkelijk versterkt, wat ten goede komt aan Frieslân als geheel. Dat onderscheid is cruciaal voor de investeringskeuzes die nodig zijn om de FSN-ambitie waar te maken. Dit geldt in het bijzonder voor de Lelylijn. Als onderdeel van het TEN-T-netwerk richting 2050 ligt het voor de hand de komst hiervan als uitgangspunt te nemen bij ruimtelijke keuzes, ook al is de realisatie nog onzeker.

**<u>Verzoek tot aanpassing</u>:**
- Wij verzoeken u agglomeratiekracht en een verbeterde bereikbaarheid expliciet als samenhangend sturend mechanisme in de POVI te verankeren, waarbij tevens aangegeven wordt dat dit in een omgevingsprogramma nader wordt uitgewerkt naar concrete netwerkkeuzes, prioritering en investeringsbeslissingen;
- Wij verzoeken u in de POVI expliciet te maken welk ambitieniveau de provincie nastreeft voor bereikbaarheid (een adequaat functionerend systeem of een schaalsprong in agglomeratiekracht) waarbij tevens aangegeven wordt dit in een omgevingsprogramma te vertalen naar concrete

investeringskeuzes, mede in relatie tot de Lelylijn als bereikbaarheidsvliegwiel voor de Friese regio.

**5. Landbouwhoofdstructuur (LHS): tegenstrijdig met FSN-opgaven**

De ontwerp-POVI introduceert een LHS waarin alle huidige landbouwgronden in Fryslân zijn opgenomen. De F4-gemeenten onderschrijven de wens om de landbouwsector duidelijkheid te bieden en richting te geven. Wij hebben echter fundamentele bezwaren tegen de wijze waarop de LHS is ingericht, omdat deze direct conflicteert met de door de ontwerp-POVI zelf geformuleerde ambities voor de uitnodigingszones en multifunctionele stadsranden van de vier FSN-steden.

***5.1 - De LHS conflicteert met de uitnodigingszones en multifunctionele stadsranden van alle FSN-steden***

De ontwerp-POVI wijst rond elk van de vier FSN-steden uitnodigingszones aan als gebieden waar wonen, werken, energie en groen in samenhang worden ontwikkeld. Binnen deze uitnodigingszones bevinden zich ook de multifunctionele stadsranden: de overgangszones op de grens van stedelijk en landelijk gebied. Bovendien bevatten ze in de huidige situatie vrijwel zonder uitzondering gronden die in agrarisch gebruik zijn en die daarmee onder de LHS zouden komen te vallen als de POVI op deze manier wordt vastgesteld. Voor de ambities zoals die in de FSN-propositie zijn geformuleerd, zijn deze multifunctionele stadsranden (veel) te klein/smal.

Voor elk van deze uitnodigingszones geldt dat de woningbouw-, energie- en groenopgaven die de ontwerp-POVI formuleert, “vastlopen” op een LHS die stelt dat landbouwproductie er leidend blijft. De ontwerp-POVI creëert daarmee een instrument dat zijn eigen ruimtelijke ambities in de weg staat.

**<u>Verzoek tot aanpassing:</u>**

- Wij verzoeken de provincie de gebieden in de multifunctionele stadsranden van de FSN-steden niet op te nemen in de LHS. Wij zijn van mening dat ze daarnaast (veel) ruimer moeten worden ingetekend en moeten worden voorzien van een afzonderlijke aanduiding die de benodigde flexibiliteit voor realisatie van de meervoudige opgave waarborgt.

***5.2 - De ontwerp-POVI bevat een interne tegenstrijdigheid die de uitvoering blokkeert***

De ontwerp-POVI stelt in het landbouwhoofdstuk (p. 62–63) dat de LHS duidelijk aangeeft 'waar landbouwproductie leidend blijft'. De ontwerp-POVI formuleert ook omvangrijke ruimte vragende opgaven (woningbouw, circulaire economie, duurzame energie) die voor een substantieel deel op diezelfde landbouwgronden moeten worden gerealiseerd. De ontwerp-POVI beantwoordt niet de vraag hoe deze twee doelstellingen zich tot elkaar verhouden.

Deze tegenstrijdigheid is geen technisch detail maar een fundamenteel sturingsdefect. Zolang in de nog vast te stellen POVI geen heldere hiërarchie of uitzondering wordt geformuleerd, biedt de LHS een argument om elke ruimte vragende ontwikkeling op landbouwgrond te vertragen of te blokkeren, ook als die ontwikkeling elders in de POVI uitdrukkelijk gewenst is.

Alle landbouwgrond is bovendien reeds beschermd via gemeentelijke omgevingsplannen. Functieverandering vereist al een zeer zorgvuldig planologisch proces met volledige motivering in het omgevingsplan waarbij ook altijd de provincie betrokken is. Wij zijn daarmee van mening dat de gewenste terughoudendheid om landbouwgrond van functie te veranderen al voldoende is verankerd in het bestaande planologisch instrumentarium.

**Verzoek tot aanpassing:**
- Wij vragen de provincie de interne tegenstrijdigheid in de ontwerp-POVI op te lossen door expliciet te formuleren hoe de LHS zich verhoudt tot ruimte vragende ontwikkelingen die de POVI zelf nastreeft: welke opgaven prevaleren in welke gebieden, en via welk proces wordt dat bepaald. Daarbij verzoeken wij om dit met name te duiden voor de multifunctionele stadsranden en uitnodigingszones waarbij de POVI zelf aangeeft dat er een meervoudige ruimtelijke opgave aan de orde is.

**6. Sturingsfilosofie: taakverdeling te abstract**

***6.1 - De balans tussen provinciale en gemeentelijke verantwoordelijkheid is onduidelijk***
De ontwerp-POVI beschrijft een ambitieuze samenwerkingsfilosofie: samenwerken als één overheid, "ja, mits", decentraal wat kan. De F4-gemeenten onderschrijven deze ambitie. De ontwerp-POVI erkent zelf dat deze beweging nog gemaakt moet worden: "we zijn ons ervan bewust dat we daar nu nog niet zijn."

Wij plaatsen bij de uitwerking van deze sturingsfilosofie één principiële kanttekening. De provinciale ruimtelijke principes zijn uitgewerkt als een checklist waaraan gemeentelijke omgevingsplannen moeten voldoen. Een dergelijke checklist biedt gemeenten weliswaar vooraf duidelijkheid over wat er van hen verwacht wordt, maar past niet bij de rol van de provincie als bovenlokale regisseur. Een provincie zou in onze ogen moeten sturen op doelen en kaders, niet op de details van hoe gemeenten die doelen bereiken. Sturen via een checklist staat op gespannen voet met de "decentraal wat kan"-filosofie die de POVI zelf uitdraagt.

**Verzoek tot aanpassing:**
- Wij vragen u de checklist te vervangen door een beperkt aantal heldere, richtinggevende provinciale kaders op hoofdlijnen, die gemeenten de ruimte geven om daar op een bij hun situatie passende manier invulling aan te geven.

**Tot slot**
Wij vinden het van groot belang om samen te blijven werken aan een leefbare toekomst van Fryslân. Wij gaan graag het gesprek met u aan over de aanpassing tot een vast te stellen provinciale omgevingsvisie.

Hoogachtend,

Het college van burgemeester en wethouders van Heerenveen,

De gemeentesecretaris,

G.W. Huisman

De burgemeester,

M.A. Fokkens - Kelder

Hoogachtend,

Het college van burgemeester en wethouders van Leeuwarden,

Secretaris

Eelke de Jong

Burgemeester

Sybrand van Haersma Buma

Hoogachtend,

Het college van burgemeester en wethouders van Smallingerland,

| Secretaris | Burgemeester |
| --- | --- |
|  |  |
| Siebren van der Berg | Fred Veenstra |

Hoogachtend,

Het college van burgemeester en wethouders van Súdwest-Fryslân,

| Secretaris | Burgemeester |
| --- | --- |
|  |  |
| C. Smits | J.A. de Vries |