

Plan fan oanpak NNN

**Maksimale ynset yn it
frijwillige spoar**

Plan van Aanpak NNN

**Maximale inspanning binnen
een vrijwillig kader**



Inhoudsopgave

	Samenvatting	2
	Inleiding	3
1.	Vrijwillige functiewijziging	4
1.1	Zelfrealisatie	4
1.1.1	Vergoeding voor Natuurontwikkeling en -beheer	5
1.1.2	Compensatie in grond	5
1.1.3	Ontzorgen	5
1.1.4	Maatwerkmogelijkheden	6
1.2	Grondstrategie	7
1.2.1	Flexibiliteit in de 'ruilpot'	8
1.2.2	Pachtconstructies	8
1.2.3	De provinciale grondvoorraad	9
1.3	Herbegrenzing	10
1.3.1	Natuur buiten NNN	11
1.3.2	Inruilgronden binnen de huidige restopgave	11
2.	Inrichting	14
2.1	Inrichtingsplannen	14
2.1.1	Plannen provinciale gebiedsprocessen	14
2.1.2	Plannen Natuur met de Mienskip	15
2.2	Versnellingskansen	16
2.2.1	Gefaseerde inrichting als versnellingsstrategie	16
2.2.2	Direct aan de slag op provinciale gronden	16
3.	Koppelkansen	18
3.1	Integrale gebiedsontwikkeling	18
3.2	Actuele raakvlakken en koppelkansen	19
3.2.1	Landbouw	19
3.2.2	Water en Veenweide	20
3.2.3	Weidevogels	20
3.2.4	Bomen, bossen en groenblauwe dooradering	20
	Conclusie	21
	Bijlagen	25

Samenvatting

De ervaringen van de afgelopen jaren laten zien dat er geen generieke route bestaat naar realisatie van het Natuurnetwerk Nederland; hierna NNN. Elk gebied kent zijn eigen dynamiek, eigendomssituatie en ecologische opgave. De vrijwillige realisatie van het NNN is daarmee een optelsom van individuele overeenkomsten, ruilingen, zelfrealisaties en creatieve maatwerkconstructies. Er zijn veel strategieën toegepast om de vrijwillige realisatie te versnellen; voor een extra versnelling, wordt een pallet aan strategieën en constructies voorgesteld. Daarnaast moet er voldoende flexibiliteit, grondpositie en mandaat zijn om kansen te kunnen benutten zodra ze zich voordoen.

Het Plan van Aanpak richt zich op twee hoofdlijnen:

1. **Maximaal stimuleren van vrijwillige functiewijziging, onder meer via:** vergoeding in grond voor zelfrealisatie; optimale vergoedingen voor natuurbeheer; langjarige pachtconstructies om financiële knelpunten te overbruggen; een uitbreiding en verjonging van de provinciale grondvoorraad en herbegrenzing.
2. **Versnelling van de inrichting** door reeds beschikbare provinciale en publieke gronden gefaseerd in te richten.

Daarnaast is duidelijk dat de Friese opgaven voor natuur, water, klimaat en landbouw steeds nauwer met elkaar zijn verweven. Een integrale en programmatische aanpak is daarom wenselijk om natuurontwikkeling, agrarische structuurversterking, stikstofreductie en waterbeheer in samenhang te realiseren. Hiervoor is het van belang dat verschillende beleidsopgaven op gebiedsniveau worden geconcretiseerd. De POVI biedt een passend kader om de visie voor deze integrale koers vast te leggen.

Bij volledige inzet van het plan van aanpak kan een versnelling in de realisatie van het NNN worden bereikt. Een actieve grondstrategie, vergoeding in grond voor zelfrealisatie en een optimale vergoeding voor natuurbeheer bieden hierbij de grootste kans op realisatie van cruciale hectares. Hierbij worden twee kanttekeningen geplaatst:

3. Na 2027 is aanvullende financiering noodzakelijk. De reserves binnen het Natuurpact zijn dan naar verwachting uitgeput, terwijl de structurele lasten hoger liggen dan de bijdrage uit het Provinciefonds.
4. Ook met maximale inzet van de vrijwillige instrumenten blijft een deel van de restopgave – waaronder cruciale hectares – buiten bereik. Na 2027 (einde Natuurpact) kan worden bepaald wat nodig is voor de realisatie van de dan resterende opgave.

Met de voorgestelde strategieën kan er binnen de vrijwillige kaders een maximale inspanning geleverd worden.

Aangezien Nederland als lidstaat verantwoordelijk is voor het behalen van de natuurdoelstellingen, zal de provincie het Plan van Aanpak NNN na goedkeuring inhoudelijk afstemmen met LVVN en via het IPO om te toetsen hoe deze aanpak aansluit bij landelijke verwachtingen en de gezamenlijke voortgang van de provincies.

Inleiding

De provincie Fryslân werkt, samen met Natuer mei de Mienskip, Wetterskip en gemeenten, aan de afronding van het NNN. Dit is afgesproken in de bestuurlijke overeenkomst Het Natuurpact (2013) en vastgelegd in de Omgevingswet¹. Deze doelstelling is daarom ook opgenomen in de provinciale visie *De Romte Diele* en in het bestuursakkoord *Oparbeidzje foar Fryslân*.

In de provincie Fryslân wordt vanaf het begin op vrijwillige basis gewerkt aan deze doelstellingen –via zelfrealisatie, grondruil, aankoop en inrichting. In 2022 bleek dat met het beschikbare vrijwillige instrumentarium, de capaciteit en middelen realisatie van het volledige Friese deel van het NNN vóór 2027 niet haalbaar was. Daarom besloten de Provinciale Staten in november 2022 (*Herziene planning NNN*) om van 2023-2027 te focussen op 750 ha functiewijziging en 2.000 ha inrichting — circa de helft van de destijds resterende opgave — en de horizon voor volledige realisatie te verplaatsen naar 2035.

Uit de tussenevaluatie *Healweis Weromsjen NNN* 2025 bleek dat de voortgang onvoldoende is om de provinciale en daarmee ook (inter)nationale doelen te behalen. Provinciale Staten besloten in mei 2025 dat er een Plan van Aanpak moet worden opgesteld voor de vrijwillige realisatie van de volledige restopgave, met nadruk op ‘cruciale hectares’. Dit plan ligt nu voor u.

Huidige status van de NNN realisatie

Per september 2025 is naar schatting 20–25% van de Herziene planning NNN gerealiseerd: circa 160 hectare functiewijziging en 500 hectare inrichting (zie tabel 1). In *Healweis Weromsjen NNN* werd benoemd dat – ondanks extra uitvoeringscapaciteit en een tot op heden toereikend budget – duidelijk is, dat met de huidige werkwijze de provinciale doelstelling voor 2027 niet volledig gehaald zal worden. Daarnaast bevat de resterende opgave nog circa 600 hectare cruciale natuur, die ecologisch en juridisch essentieel zijn². Deze worden momenteel onvoldoende gerealiseerd, terwijl juist daar de grootste ecologische winst te behalen is³.

Tabel 1: Huidige status NNN restopgave September 2025

	TOTALE RESTOPGAVE IN 2023	TOTALE RESTOPGAVE 2025	DOELSTELLING HERZIENE PLANNING 2023- 2027	HUDIGE STATUS HERZIENE PLANNING 2025
FUNCTIEWIJZIGING	1600 hectare	1400 hectare	750 hectare	160 hectare
INRICHTING	3700 hectare	3200 hectare	2000 hectare	500 hectare

De huidige financiering is naar verwachting tot en met 2027 toereikend. Het Rijk heeft aangekondigd dat het huidige provinciefonds (circa 45 miljoen per jaar) ook na 2027 wordt voortgezet voor alle onderdelen van het Natuurpact, waaronder de resterende NNN-opgave. Verschillende onderdelen, met name ANLb, natuurbeheer en faunaschade, zijn echter structureel duurder geworden, waardoor het huidige budget ontoereikend is. Zonder aanvullende middelen is het na 2027 niet mogelijk de natuurontwikkelopgave (en andere natuurpactonderdelen) te bekostigen⁴.

Het Plan van Aanpak doet aanvullende voorstellen voor functiewijziging en inrichting – samen natuurontwikkeling – binnen het vrijwillige kader dat Provinciale Staten hebben vastgesteld.

¹ Voor een volledig overzicht van het wettelijk kader zie [Bijlage 1](#).

² Voor toelichting m.b.t. cruciale hectares verwijzen wij naar *Healweis Weromsjen NNN* (pag.35).

³ Voor de ligging van het huidige NNN, de resterende opgave en cruciale hectares zie [Bijlage 3](#).

⁴ Dit is in lijn met het Bouwsteendocument Natuur dat pleit voor een “Natuurpact 2.0”.

Vrijwillige functiewijziging

Er zijn drie hoofdsporen om op vrijwillige wijze functiewijziging ten behoeve van het NNN te realiseren. In dit hoofdstuk worden de drie hoofdsporen van de vrijwillige aanpak uitgewerkt met een focus op functiewijziging:

1. **Zelfrealisatie** – natuurrealisatie en -beheer door de eigenaar zelf, met inzet van de SKNL- en SNL-regelingen;
2. **Grondstrategie** – vrijwillige aankoop, ruil en tijdelijke of langjarige pachtconstructies;
3. **Herbegrenzing** – aanpassing van de NNN-begrenzing waar dit ecologisch en juridisch verantwoord is.

Per spoor wordt beschreven welke mogelijkheden er zijn, welke knelpunten en randvoorwaarden gelden, en waar ruimte ligt voor optimalisatie binnen het vrijwillige kader. De drie routes vullen elkaar aan – ze zijn geen alternatieven, maar bouwstenen van één samenhangende aanpak.

1.1 Zelfrealisatie

Iedere grondeigenaar binnen de NNN heeft de mogelijkheid om zijn of haar gronden te behouden en deze zelf in te richten en te beheren als natuur. Dit kan via de Subsidieregeling (Kwaliteitsimpuls) Natuur en Landschap (SKNL & SNL⁵). Deze regeling compenseert de eigenaar voor de economische waardedaling van landbouwgrond die wordt omgezet naar natuur en biedt een vergoeding voor inrichtings- en beheerkosten. De eigenaar behoudt de grond, maar verandert het gebruik en beheer blijvend naar natuur.

Toch kiezen veel eigenaren er niet voor om hun gronden via de SKNL-regeling om te zetten naar natuur. De belangrijkste reden is het verlies aan mestplaatsingsruimte, wat in de praktijk vaak leidt tot een inkrimping van de bedrijfsvoering. Daarnaast speelt een financieel argument: de SKNL- (en op langere termijn SNL-)vergoeding is momenteel onvoldoende dekkend voor de daadwerkelijke kosten en weegt niet op tegen andere inkomsten of vergoeding voor agrarisch natuurbeheer (ANLb⁶). Tot slot spelen ook andere factoren een rol, zoals emotie, administratieve last en behoefte aan flexibiliteit.

De bereidheid van eigenaren om natuur te realiseren hangt dus nauw samen met bedrijfsvoering en financiële aantrekkelijkheid. Daarom is verbetering van bestaande vergoedingen cruciaal, al zijn financiële prikkels alleen vaak niet voldoende. Veel eigenaren willen voldoende agrarische hectares behouden voor mestplaatsingsruimte; compensatie in grond kan dit ondersteunen. Daarnaast vraagt zelfrealisatie tijd en kennis; ontzorging kan deelname aantrekkelijker maken. Deze drie mogelijkheden worden hieronder verder toegelicht.

⁵ De SKNL kent twee sporen: functieverandering en kwaliteitsverbetering. Functieverandering omvat een vergoeding voor het verschil tussen de agrarische en natuurgrondwaarde en voor de benodigde inrichtingskosten. Kwaliteitsverbetering ondersteunt eenmalige maatregelen die de natuurkwaliteit versterken. De SNL vergoedt vervolgens de jaarlijkse beheerlasten van gerealiseerde natuurtypen (circa 84% van de kostprijs in 2025). Het ANLb is bedoeld voor agrarische gronden buiten het NNN en biedt tijdelijke vergoedingen voor lichte beheersmaatregelen zoals later maaien en aangepast waterbeheer gericht op soortenbescherming binnen agrarisch gebruik.

⁶ Vanaf 2029 is binnen de begrenzing van het NNN geen ANLb meer mogelijk. Dit is besloten om eigenaren binnen het NNN te stimuleren de S(K)NL regeling aan te vragen. De NNN-beheergebieden en randzones van de Mieden vallen hierbuiten; voor deze gronden blijven ANLb-vergoedingen van kracht.

1.1.1 Vergoeding voor Natuurontwikkeling en -beheer

Alle eindbeheerders binnen het NNN (particulieren, collectieven en terrein beherende organisaties (TBO's)) worden vergoed voor hun beheer via de SNL-subsidie. In de praktijk blijkt echter dat de huidige vergoedingen vaak niet toereikend zijn: ze wegen niet op tegen andere vormen van grondgebruik en kunnen onvoldoende compenseren voor de gestegen inrichtings- en beheerkosten. Voor agrariërs betekent dit dat zelfrealisatie financieel onaantrekkelijk is, en voor TBO's dat zij niet de natuurkwaliteit kunnen realiseren die juridisch en ecologisch van hen wordt gevraagd.

Natuurrealisatie is op termijn rendabel vanwege lagere maatschappelijke kosten⁷ en daarmee een publieke dienst. Door de vergoeding hiervoor op een passend niveau te brengen, wordt natuurrealisatie financieel aantrekkelijker.

De SKNL en SNL-regeling zijn getoetst aan de Europese staatssteunregels en mogen uitsluitend compenseren voor de getaxeerde economische waardevermindering en vastgestelde kosten voor beheer en inrichting. De provincie werkt met de geïndexeerde standaardkostprijzen (SKP's) zoals eerder vastgesteld door BIJ12, die de basis vormen voor de vergoedingen per natuurdoeltype. Deze SKP's zijn recent herzien en in veel gevallen bijna verdubbeld om beter aan te sluiten bij actuele marktprijzen voor arbeid, materieel en beheeruitvoering. Dat betekent dat er staatssteunrechtelijk een hogere vergoeding geboden zou mogen worden dan nu wordt gedaan. Daarnaast zijn ook diverse toeslagen mogelijk, waar Fryslân nog beperkt gebruik van maakt.

Dit vergt veel extra financiering, hiervoor is vergoeding vanuit het Rijk van belang. Door de S(K)NL-regeling te versterken — bijvoorbeeld via maximale toegestane vergoedingen en toeslagen — wordt vrijwillige natuurrealisatie rendabeler en interessanter voor grondeigenaren. Dit kan de vrijwillige voortgang van het NNN versnellen.

1.1.2 Compensatie in grond

Compensatie in grond kan een passend alternatief zijn voor een financiële vergoeding. Wanneer een eigenaar landbouwgrond omzet naar natuur, verliest hij mestplaatsingsruimte en daarmee vaak bedrijfsvoering. De waardedaling die via de SKNL normaal financieel wordt gecompenseerd, kan ook worden vergoed in grond. Zo kan het verlies aan bedrijfsomvang worden beperkt.

Deze mogelijkheid bestaat en wordt al toegepast, maar de inzet hiervan hangt af van de provinciale grondpositie — zowel kwantitatief: de beschikbare voorraad, als kwalitatief: strategisch gelegen gronden.

Het aantal hectares dat kan worden gecompenseerd, hangt af van de hoogte van de herwaardering en de getaxeerde waarde van de compensatiegrond. In sommige gevallen is bijbetaling nodig om het aantal agrarische hectares gelijk te houden. Wanneer dit financieel niet haalbaar is, kan een tijdelijke of langjarige pachtconstructie worden gebruikt om de overgang te overbruggen (zie [1.2.2 Pachtconstructies](#)).

1.1.3 Ontzorgen

Soms vormt niet de bereidheid, maar de uitvoeringslast een belemmering voor eigenaren om mee te werken aan natuurrealisatie. Natuurrealisatie vraagt tijd, kennis, administratie en afstemming, bijvoorbeeld over inrichting, vergunningen en beheer. In principe is het mogelijk dat een eigenaar alleen zijn grond beschikbaar stelt en een herwaarderingsvergoeding ontvangt

⁷ [Ecosysteemdiensten | CBS](#) & Rapport [Investeringsperspectief Natuurinclusief](#)

voor de functiewijziging, terwijl een andere partij de inrichting en het beheer uitvoert. Eigendom en eindbeheer worden van elkaar losgekoppeld. Voor deze werkwijze bestaat nog geen specifieke regeling, maar zij kan binnen de huidige kaders worden toegepast.

Deze drie sporen – hogere vergoedingen, compensatie in grond en ontzorging – kunnen zelfrealisatie binnen het NNN extra perspectief te geven.

CONCRETE VOORSTELLEN ZELFREALISATIE	
Maximale natuurbeheer-vergoeding	De provincie gaat in gesprek met het Rijk over de benodigde middelen om de natuurbeheer maximaal te vergoeden. Indien deze middelen beschikbaar komen, verhoogt de provincie de vergoedingen (incl. toeslagen) naar het maximale niveau.
Compensatie in grond	De provincie streeft ernaar compensatie in grond op grotere schaal te faciliteren, zodat eigenaren hun mestplaatsingsruimte behouden. Wanneer extra tijd nodig is om de gewenste hoeveelheid compensatiegrond te financieren, kan een (tijdelijke) pachtconstructie worden ingezet (zie 1.2.2 Pachtconstructies).
Ontzorging	De provincie faciliteert dat eigenaren worden ontzorgd: zij stellen hun grond beschikbaar en ontvangen een herwaarderingsvergoeding, terwijl inrichting en beheer (naar wens) worden uitgevoerd door derden.

1.1.4 Maatwerkmogelijkheden

Naast deze drie hoofdstrategieën bestaan er enkele maatwerkmogelijkheden die, mits zorgvuldig toegepast, eigenaren kunnen ondersteunen om vrijwillig bij te dragen aan de realisatie van het NNN. Het gaat om maatwerk dat de overgang van landbouw naar natuur kan versoepelen, zonder af te doen aan de uiteindelijke natuurfunctie⁸. Ze bieden ruimte voor maatwerk in situaties waar volledige functiewijziging nog niet direct haalbaar of wenselijk is, maar waar ecologische winst wel binnen bereik ligt. Hieronder worden twee van deze opties toegelicht.

Tijdelijk agrarisch beheer

Gronden binnen het NNN die nog niet zijn omgevormd, mogen volgens artikel 2.40 van de Omgevingsverordening agrarisch worden gebruikt en tellen mee in de mestboekhouding. Na functiewijziging naar natuur vervalt deze mogelijkheid. Om de overgang te versoepelen kan gefaseerd overgangsbeheer worden toegepast: bemesting wordt in enkele jaren afgebouwd, gecombineerd met maaien en afvoeren van maaisel. Zo blijft de grond tijdelijk agrarisch, herstelt het bodemleven geleidelijk, dalen de inrichtingskosten. Agrariërs hebben zo meer tijd om hun bedrijfsvoering aan te passen. Deze aanpak vervangt de uiteindelijke natuurfunctie niet, maar biedt een praktische tijdelijke brug tussen landbouw en natuur.

⁸ Agrarisch gebruik binnen het NNN kan in dienst van de natuurdoelen, maar niet voor agrarische productie. Binnen het NNN is de natuurfunctie planologisch leidend en juridisch verplicht. Agrarisch medegebruik is toegestaan op voorwaarde dat het aantoonbaar bijdraagt aan natuurwaarden, conform de Omgevingswet en het Besluit kwaliteit leefomgeving. Een kwalitatieve verplichting kan natuurvriendelijk gebruik privaatrechtelijk vastleggen, maar biedt geen publiekrechtelijke bescherming. Alleen planologische vastlegging in het omgevingsplan geldt als voldoende borging van de natuurdoelen en telt mee voor de wettelijke realisatie van het NNN.

Een agrarische nevenfunctie

Een agrarische nevenfunctie kan onder strikte voorwaarden worden toegestaan⁹, bijvoorbeeld bij extensieve beweiding of kruidenrijk grasland. Beperkte mestplaatsing is alleen mogelijk als dit aantoonbaar bijdraagt aan de natuurdoelen. Het perceel moet dan bij RVO als natuurgrond geregistreerd staan en telt hoogstens gedeeltelijk mee in de mestboekhouding, wat doorgaans aanpassing van de bedrijfsvoering vraagt.

Een nevenfunctie is uitsluitend toegestaan wanneer de wezenlijke kenmerken en waarden van het NNN volledig worden geborgd en het natuurstype verenigbaar is met agrarisch gebruik. Dit mag de natuurlijke dynamiek niet belemmeren: productief agrarisch medegebruik is voor veel beheertypen ecologisch ongeschikt, omdat het verdere verschraling of vernatting beperkt en de leefwijze van aanwezige soorten belemmert of benadeelt. Deze vorm van gebruik moet daarom zeer terughoudend worden toegepast, enkel waar zij aantoonbaar bijdraagt aan een geleidelijke en duurzame natuurontwikkeling.

1.2 Grondstrategie

Een succesvolle vrijwillige realisatie van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) staat of valt met de beschikbaarheid van grond. Het vrijmaken en aanbieden van geschikte percelen gebeurt via grondruil, pacht of aan- en verkoop. Daarbij geldt één belangrijke randvoorwaarde: marktconformiteit. Wanneer de provincie grond aanbiedt of aankoopt – ongeacht de gekozen vorm – moeten de prijzen onafhankelijk en marktconform worden getaxeerd. Afwijking hiervan kan leiden tot niet-toegestane staatssteun.

De verkoop of ruil van grond is een zorgvuldig proces waarin naast de prijs ook andere overwegingen meespelen, zoals emotie, timing en toekomstplannen. De huidige grondmarkt is dynamisch en kent grote regionale verschillen; in gebieden met veel vraag naar landbouwgrond, woningbouw of energieprojecten stijgen de prijzen snel. Daardoor wordt niet altijd overeenstemming bereikt. Dit kan komen door:

- Een verschil in waardebeeld: de eigenaar vraagt door markt excessen, ervaring, of emotionele waarde een hogere prijs dan de onafhankelijke taxatie¹⁰
- Fiscale motieven: de grond wordt liever behouden en verpacht als een vorm van pensioen
- Regionale prijsverschillen: de eigenaar kan of wil de verplaatsing naar duurdere grond niet financieren.

In zulke gevallen is maatwerk nodig om tot een oplossing te komen.

Voor een vrijwillige uitvoering is het belangrijk dat de provincie beschikt over voldoende grondpositie en handelingsruimte. Zo kan zij eigenaren ondersteunen bij verplaatsing of functiewijziging en, waar nodig, grondcompensatie aanbieden om de bedrijfsvoering in stand te houden. Even belangrijk is dat minder geschikte ruilgronden snel terugvloeien naar de markt, zodat de voorraad dynamisch blijft, grondmobiliteit wordt gestimuleerd en koppelkansen met andere gebiedsopgaven – zoals agrarische structuurverbetering, veenweideherstel en weidevogelbeheer – optimaal kunnen worden benut.

⁹ Het is belangrijk om te beseffen dat agrarisch medegebruik dat bijdraagt aan de natuurdoelen ook altijd is toegestaan via een natuurfunctie in het omgevingsplan. Een agrarische nevenfunctie is daarom alleen van toegevoegde waarde als dit de eigenaar meer zekerheid biedt of helpt bij beperkte mestplaatsingsruimte. Dit laatste zal zoals aangeven maar in heel weinig gevallen mogelijk zijn.

¹⁰ De provincie is gehouden aan marktconformiteit en baseert haar bieding op een onafhankelijke taxatie. Meestal heeft de verkopende partij een eigen taxateur, zo niet dan wordt vaak geadviseerd een eigen taxateur in te schakelen.

1.2.1 Flexibiliteit in de ‘ruilpot’

Uit de praktijk blijkt dat ruilgronden die langer dan vijf jaar in bezit blijven, sterk aan inzetbaarheid verliezen. Een verouderde ruilvoorraad blokkeert daarmee kapitaal en verkleint de slagkracht in gebiedsprocessen. Momenteel is circa 62% van de provinciale ruilvoorraad langer dan vijf jaar in bezit. Het verjongen van de grondvoorraad is daarom essentieel om de effectiviteit van ruilgrond te behouden. Door actief te vernieuwen – ruilgronden ouder dan vijf jaar openbaar ter ruil aanbieden – blijft de voorraad dynamisch, verhoogt dit de grondmobiliteit en kunnen nieuwe kansen ontstaan.

Dit zou betekenen dat voor ruilgronden die langer dan vijf jaar in bezit zijn, het principe “loslaten, tenzij” wordt gehanteerd. Eerst wordt samen met gebiedspartners onderzocht of er nog actuele ruilmogelijkheden bestaan¹¹. Vervolgens wordt de grond een laatste keer aangeboden aan de eigenaren voor wie deze oorspronkelijk is aangekocht. Dit stimuleert eigenaren om sneller op een ruilaanbod in te gaan, aangezien specifiek aangekochte gronden na vijf jaar niet langer voor hen beschikbaar blijven.

Wanneer er geen interesse is, worden de gronden openbaar ter ruil aangeboden – eerst binnen het betreffende gebied en daarna, indien nodig, provincie-breed¹². Zo krijgen andere eigenaren de kans hun percelen in te ruilen. Op deze manier ontstaat een cyclisch proces waarin de voorraad voortdurend wordt verversd en nieuwe kansen ontstaan¹³, zowel voor de realisatie van het NNN als voor andere actuele gebiedsopgaven.

Naast dynamiek moet er ook financiële ruimte zijn om snel te kunnen handelen wanneer zich strategische mogelijkheden voordoen. Bij grondruil zijn er vaak prijsverschillen tussen gebieden; om zulke ruilingen te kunnen realiseren, moet de provincie tijdelijk kunnen bijleggen. Ook percelen die plots vrijkomen op ecologisch of logistiek cruciale locaties moeten direct kunnen worden verworven – zonder budgettaire belemmering – om te voorkomen dat zij naar de markt verdwijnen en realisatiekansen verloren gaan.

1.2.2 Pachtconstructies

In een aantal gevallen binnen de NNN-restopgave blijkt vrijwillige grondruil of bedrijfsverplaatsing moeilijk uitvoerbaar, niet door onwil maar door financieringsverschillen. Boeren die binnen het NNN hun grond willen verkopen of ruilen, kunnen de aankoop of toeslag van een vervangende locatie vaak niet volledig bekostigen vanwege verschillen in taxatiewaarde tussen gronden binnen het buiten het NNN.

Om deze knelpunten te overbruggen kan de provincie, binnen de geldende juridische kaders, tijdelijke of langjarige pachtconstructies inzetten. Hiermee kan een ondernemer alvast starten op een nieuwe locatie, terwijl de provincie voorlopig eigenaar blijft en de financiering op een later moment wordt afgerond. De werkwijze is als volgt:

- de pacht vindt plaats onder marktconforme voorwaarden;
- de ondernemer krijgt een eerste recht van koop¹⁴ zodra financiering mogelijk is;

¹¹ Deze gronden zouden ook kunnen worden beoordeeld voor herbegrenzing. Indien geschikt zou dit de realisatie kunnen versnellen want deze gronden zijn dan al ‘verworven’ (zie [1.3 Herbegrenzing](#)).

¹² Maatwerk blijft altijd mogelijk en deze strategie wordt alleen toegepast op ‘vrije grondposities’ dat wil zeggen: ruilgrond die niet al voor een ander doeleinde is bestemd.

¹³ De grotere dynamiek kan er incidenteel toe leiden dat een kans wordt gemist, bijvoorbeeld wanneer vrijgegeven gronden later toch geschikt blijken voor ruil. Met goede gebiedskennis kan dit risico grotendeels worden beperkt.

¹⁴ Om iemand eerste recht van koop te geven, moet goed beargumenteerd worden waarom deze specifieke eigenaar het recht heeft deze grond te kopen, het concretiseren van beleid voor de LHS en agrarische structuurverbetering kan hierbij helpen.

- de koopprijs wordt vastgesteld op basis van de actuele taxatiewaarde op het moment van aankoop door de ondernemer¹⁵.

Deze constructie biedt ruimte om grondruilingen die anders financieel zouden vastlopen, toch binnen het vrijwillige kader te realiseren. Daarnaast kan zij worden ingezet om zelfrealisatie te stimuleren, doordat het verlies aan agrarische hectares kan worden gecompenseerd zonder dat de eigenaar direct extra grond hoeft aan te kopen. Voor de provincie betekent dit dat zij, tijdelijk of waar nodig langdurig, optreedt als grondeigenaar.

1.2.3 De provinciale grondvoorraad

De provinciale grondvoorraad is de basis voor de uitvoering van wettelijke en maatschappelijke opgaven in het landelijk gebied. Grond is in veel dossiers met betrekking tot natuur, landbouw en water de sleutel voor vrijwillige realisatie.

Vanuit meerdere gebiedspartners wordt aangegeven dat een verruiming van de grondvoorraad zou bijdragen aan de vrijwillige realisatie. Binnen de resterende functiewijzigingsopgave van het NNN (circa 1.400 hectare) is naar schatting 700 hectare geschikt voor realisatie via grondruil¹⁶. In theorie zou de bestaande voorraad hiervoor toereikend zijn, maar in de praktijk sluiten geschikte gronden op papier niet altijd aan bij de actuele ruilbehoefte.

De provincie heeft de afgelopen jaren binnen het Investeringskrediet Grond (IKG) en de strategische grondvoorraad (SGV) vrijwel maximaal grond aangekocht, waardoor de provinciale slagkracht om nieuwe, kansrijke percelen te verwerven momenteel beperkt is. Om toch strategische kansen te kunnen benutten, maakt de provincie daarom in toenemende mate gebruik van de door het Rijk ingestelde Nationale Grondbank. Het proces binnen deze grondbank is inmiddels aanzienlijk versneld en sluit goed aan bij de verwachtingen van de markt.

Echter om de grondpositie van Fryslân toekomstbestendig te maken en de vrijwillige realisatie – van meerdere opgaven – te blijven ondersteunen, is een verruiming van de provinciale grondvoorraad wenselijk:

- Om eerder genoemde voorstellen zoals [Compensatie in grond](#) en [Pachtconstructies](#) mogelijk te maken is het noodzakelijk dat de provincie hiervoor grond aan kan kopen en indien nodig langdurig kan verpachten.
- Belangrijke huidige en toekomstige opgaven – zoals veenweide, wateropgaven, stikstofreductie, de Landbouw Hoofdstructuur (LHS), natuurherstel (VHR & NHV) en de grutto-inbreukprocedure – stellen hoge eisen aan de grondpositie van de provincie. Voor vrijwillige realisatie van deze opgaven is een sterke grondpositie nodig. Deze noodzaak is ook te herleiden tot de analyses binnen het voormalige FPLG (zoals behandeld op 31-05-2023), waarvan de onderliggende opgaven nog steeds actueel zijn¹⁷.
- Een gemiddeld agrarisch bedrijf is de afgelopen jaren flink toegenomen, voor een gelijke grondpositie is het logisch dat de provinciale grondvoorraad mee opschaaft.

¹⁵ Dit betreft een taxatie van de grond in onverpachte staat, omdat de grond op het moment van overdracht ook niet verpacht is.

¹⁶ Het succes hangt af van de vrijwillige medewerking van grondeigenaren en blijft daardoor onvoorspelbaar. Ook emotie, huiskavelliging, nevenschade en de positie van pachters spelen een rol. Dit betekent dat een deel van de restopgave (waaronder cruciale hectares) niet via grondruiling gerealiseerd kan worden.

¹⁷ Dit wordt bevestigd door het PBL rapport Landbouw en Natuurverkenning: “Grondbeleid is de grootste opgave... overheid mist uitvoeringscapaciteit.” Berekende grondbehoefte voor doelenbereik: +150.000 ha extra natuur; natuurinclusief: +100.000 ha extra... plus grootschalige extensivering (200.000–650.000 ha).”

- Een sterkere grondpositie van de provincie maakt het ook mogelijk om in de toekomst grootschaligere integrale gebiedsprocessen te faciliteren (zie [3.1 Integrale gebiedsontwikkeling](#)). Hierdoor ontstaan meer kansen om belangrijke NNN gronden vrijwillig te realiseren.

Dynamische ruilgrond, grondcompensatie, waar nodig via pachtconstructies ondersteund door voldoende grondvoorraad vormen de grondstrategie waarmee de provincie de vrijwillige realisatie van het NNN kan versnellen en haar slagkracht in toekomstige gebiedsopgaven kan vergroten.

CONCRETE VOORSTELLEN GRONDSTRATEGIE	
Pachtconstructies voor financiering en grondcompensatie	De provincie faciliteert pachtconstructies op grotere schaal om een verschil in financiering te overbruggen en/of grondeigenaar te helpen aan extra grond als compensatie voor natuurrealisatie. De hiervoor benodigde grondvoorraad wordt onderzocht. Waar mogelijk wordt dit gelinkt aan agrarische structuurverbetering.
Dynamische ruilgrond	De provincie biedt ruilgronden langer dan 5 jaar in bezit opnieuw ter ruil aan op de grondmarkt om de voorraad te verjongen en grondmobiliteit te vergroten. Deze extra dynamiek wordt zoveel mogelijk gekoppeld aan andere opgaven in het landelijk gebied. Hier wordt een handelingskader voor uitgewerkt.
Provinciale grondvoorraad	Vanwege de grote ruimtelijke opgaven en de vraag naar flexibele grondinzet stelt de provincie voor om uitbreiding van de grondvoorraad, mede te benoemen via de POVI en vervolgens nader te concretiseren (Dit sluit ook aan bij 3.1 Integrale gebiedsontwikkeling)

1.3 Herbegrenzing

De EHS (voorloper van het NNN) werd voor het eerst vastgesteld in het *Structuurschema Groene Ruimte (SGR)*. Hierin legde het Rijk vast welke gebieden van nationaal belang waren voor de instandhouding van biodiversiteit. De ruimtelijke begrenzing werd toen uitgewerkt op kaartniveau door het Rijk, met uitvoeringsverantwoordelijkheid bij de provincies. Met het natuurpact (2013) werd de verantwoordelijkheid voor natuurbeleid grotendeels gedecentraliseerd naar de provincies. De begrenzing van het NNN ligt sindsdien vast in de provinciale verordeningen op basis van de landelijke kaders in het Bkl (Besluit kwaliteit leefomgeving) en de omgevingswet.

Door de jaren heen is het Natuurnetwerk Nederland (NNN) aangepast wanneer dat nodig was of wanneer nieuwe inzichten daartoe aanleiding gaven. Zulke wijzigingen kunnen echter niet zomaar worden doorgevoerd. Vanwege het grote belang voor natuur, water en klimaat is het NNN wettelijk beschermd. Dit betekent dat de provincie niet vrij is om gebieden willekeurig te schrappen of te verplaatsen; herbegrenzing is alleen toegestaan onder strikte voorwaarden.

Hiervoor gelden drie harde spelregels:

1. de totale oppervlakte van het netwerk mag niet kleiner worden;
2. de samenhang tussen de gebieden moet behouden blijven of verbeteren;
3. de natuurkwaliteit, nu én in de toekomst, mag niet achteruitgaan.

Herbegrenzing kan dus alleen als het netwerk er aantoonbaar sterker van wordt – of ten minste gelijk blijft in oppervlakte, samenhang en potentiële kwaliteit. Zo blijft gewaarborgd dat het NNN ook op de lange termijn de doelen waarvoor het is aangewezen kan blijven realiseren.

Sinds 2023 zet de provincie herbegrenzing ook actief in als instrument om de realisatiesnelheid van het NNN te bevorderen. Waar juridisch mogelijk wordt de begrenzing verlegd van moeilijk te realiseren percelen naar gronden van eigenaren die natuur willen én kunnen realiseren¹⁸. Waar herbegrenzing eerder vooral op basis van losse voorstellen plaatsvond, wordt met dit Plan van Aanpak gezocht naar een actievere en strategischere toepassing: door ook geschikte gronden binnen de categorie ‘Natuur buiten NNN’ te benutten.

Daarnaast is binnen de huidige restopgave beoordeeld welke percelen eventueel kunnen worden ingeruild. Dit vraagt nog om een nadere toetsing op detailniveau door de beoordelingscommissie, om zeker te stellen dat de aanpassingen het NNN daadwerkelijk versterken – of in ieder geval niet schaden¹⁹.

1.3.1 Natuur buiten NNN

Natuur buiten NNN betreft natuurgronden en beheergebieden die niet zijn opgenomen in het NNN. Dit zijn meestal kleine, versnipperde gebieden met beperkte potentiële ecologische of hydrologische kwaliteit, die weinig samenhang vertonen met de rest van het netwerk.

De provincie heeft een GIS-analyse gedaan naar gronden met de status ‘Natuur buiten NNN – nieuwe natuur’²⁰ om te zien of hier nog kansen liggen. In totaal betreft het 1.009 hectare. Om te weten welke gronden binnen deze categorie interessant zijn worden deze beoordeeld op oppervlakte, samenhang en potentiële kwaliteit (voor de ligging hiervan zie [bijlage 3](#)).

640 hectare bestaat uit ecologisch waardevolle beheertypen, dit betreft met name N13.01 Vochtig Weidevogelgrasland (circa 550 ha). De beperkende factor betreft samenhang met het huidige netwerk. Binnen het totaal ligt slechts 46 hectare aan of nabij grote aaneengesloten NNN-gronden. Als we dan kijken hoeveel hectare ecologisch waardevol beheertype nabij of aan het NNN ligt blijft er nog 18 hectare over. Deze percelen zijn het meest kansrijk voor directe toevoeging. Desalniettemin liggen ook buiten robuuste gebieden waardevolle kansen. Hiervoor zouden toevoegingen op clusterniveau nodig zijn om genoeg samenhang te creëren (tabel 2).

1.3.2 Inruilgronden binnen de huidige restopgave

Om de realisatiesnelheid te vergroten moeten gronden die worden toegevoegd worden ingeruild tegen moeilijk te realiseren percelen uit de huidige restopgave. De bestaande restopgave

¹⁸ Dit is onderdeel van de Grip op Kwaliteit-strategie (GOK) waarbij gemeentes, gebiedscommissies e.a. voorstellen kunnen indienen om de begrenzing van het NNN te wijzigen. Een brede beoordelingscommissie van experts beoordeelt de gronden op samenhang, hydrologische en ecologische kwaliteit. Toe te voegen gronden worden daarbij afgewogen tegen te verwijderen gronden. Voorstellen die door de commissie worden goedgekeurd worden voorgelegd aan GS en vervolgens 6 weken publiekelijk ter inzage gelegd, hierop volgt een voorhangprocedure van 4 weken voor PS. Vervolgens geeft GS een laatste goedkeuring en worden de voorstellen verwerkt in de DSO.

¹⁹ Herbegrenzing is pas mogelijk als beide grondeigenaren akkoord zijn (zowel van de toe te voegen als van de uit te ruilen gronden uit het NNN).

²⁰ In deze eerste analyse is alleen ‘nieuwe natuur’ (gerealiseerd na 1990) meegenomen. Overige natuur kan wel worden toegevoegd, maar kan niet worden ingeruild tegen de huidige restopgave. De uitbreidingsopgave is berekend ten opzichte van de natuur die er in 1990 was en ‘natuur buiten NNN’ is destijds bewust niet opgenomen. Als we de ontwikkelopgave nu invullen met natuur buiten de NNN die in 1990 al bestond, verkleinen we de opgave en kunnen de natuurdoelen niet worden gehaald. Momenteel liggen er binnen de categorie ‘nieuwe natuur’ voldoende kansen voor de ruilingen die binnen de juridische kaders kunnen worden uitgevoerd.

functiewijziging (1400 ha) van het NNN is beoordeeld om te kijken welke gebieden eventueel ingeruild kunnen worden.

Cruciale hectares (600 ha) zijn niet geschikt voor herbegrenzing en vallen af vanwege hun essentiële ligging en eco- of hydrologische waarde. Binnen de overgebleven gronden is 15 hectare definitief als flexibel beoordeeld en dus geschikt voor herbegrenzing. Deze gronden liggen veelal aan de randen van het NNN en hebben om uiteenlopende redenen een beperkte meerwaarde voor de natuurdoelen, bijvoorbeeld doordat het beoogde ambitietype (zoals veenmoeras) niet realiseerbaar is vanwege hydrologische of bebouwingsbeperkingen. In sommige gevallen betreft het huiskavels, voormalige stortplaatsen of geïsoleerd gelegen percelen.

Circa 200 hectare betreft gronden met een beperkte potentiële natuurkwaliteit (met name 'Kruiden- en faunarijk grasland' (N12.02) en 'Ruigteveld' (N12.06)). Dit betreft ook eigenaren die wel interesse hebben in agrarisch natuurbeheer via de ANLb maar niet volledig kunnen of willen omvormen naar natuur. Gronden binnen het NNN moeten in het omgevingsplan echter altijd zijn geborgd met een natuurfunctie. In sommige gevallen kan herbegrenzing van deze percelen, waar natuurdoelen met agrarisch natuurbeheer nagenoeg realiseerbaar zijn, een praktische oplossing bieden.

Deze hectares zullen verder moeten worden onderzocht om te zien of er juridisch verantwoorde mogelijkheden zijn om deze gronden uit te ruilen met kansrijke gronden buiten het NNN. Het belangrijkste hierbij zijn hydrologische afwegingen voor het gebied.

Tabel 2: Beoordeling potentie voor toevoeging en verwijdering van natuurgronden

	Potentiële kwaliteit	Oppervlakte	Samenhang
Definitief kansrijk			
Toevoeging – natuur buiten NNN	Ecologisch waardevolle natuurtypes met name N13.01 Vochtig weidevogelgrasland	18	Vallen binnen robuuste zones: potentie voor integratie
Inruiling – huidige restopgave	Gronden met beperkte meerwaarde (randen, huiskavels, hydrologische beperkingen, geïsoleerd)	15	Liggen aan randen van NNN
Moet verder worden onderzocht op hydrologie en kans op clustertoevoegingen			
Toevoeging – natuur buiten NNN	Ecologisch waardevolle beheertypen, met name N13.01 Vochtig weidevogelgrasland	640	Geen tot weinig samenhang, geen relatie met huidig NNN
Inruiling – huidige restopgave	Gronden met beperkte potentiële kwaliteit, met name N12.02 en N12.06 (Kruiden- en faunarijk grasland / Ruigteveld)	256	Wisselend,

Naast natuur buiten het NNN kunnen ook andere kansrijke gronden, zoals ruilgronden die niet langer effectief inzetbaar zijn als ruilgrond, worden meegenomen in de beoordeling voor herbegrenzing. Wanneer deze percelen inhoudelijk geschikt zijn en goed uitruikbaar, kan dit de realisatie versnellen, omdat de provincie deze gronden al in bezit heeft.

In conclusie, het toevoegen van gronden aan het NNN is juridisch altijd toegestaan, maar het is moeilijker om binnen de huidige restopgave percelen te vinden die kunnen worden ingeruild

zonder kwaliteitsverlies²¹. De ecologische en hydrologische samenhang van de meeste NNN-natuurgebieden vraagt juist om extra hectares in plaats van minder. De gebrekkige samenhang met het bestaande netwerk vormt de grootste beperking voor mogelijke uitruil met de categorie Natuur buiten NNN. De meeste natuurgronden met ecologische waarde zijn versnipperd of liggen te ver van de huidige begrenzing. Desondanks zijn er enkele hectares die waarschijnlijk goed geschikt zijn voor uitruil, en ook binnen de meer onzekere categorieën kunnen zich nog kansrijke mogelijkheden voordoen.

Het actief uitruilen van gronden binnen het NNN met kansrijke grondcategorieën buiten de NNN kan bijdragen aan een versnelling in vrijwillige NNN realisatie (cruciale hectares uitgezonderd).

CONCRETE VOORSTELLEN HERBEGRENZING	
Natuur buiten NNN herbegrenzen	De provincie zal binnen de juridische kaders flexibele gronden in de huidige restopgave herbegrenzen naar gronden binnen Natuur buiten NNN.
Herbegrenzing maximaal inzetten	De provincie zal de huidige herbegrenzingsprocedure uitbreiden met een actieve en structurele inventarisatie van zowel de bestaande begrenzing als kansrijke grondcategorieën (waaronder ruilgronden) buiten het NNN om herbegrenzingskansen te identificeren.

²¹ Met GS is afgesproken dat het NNN niet in omvang mag toenemen. Dit betekent dat wanneer grond van buiten het NNN wordt toegevoegd, er elders binnen het NNN een gelijk oppervlak moet worden ontgrensd.

Hoofdstuk 2

Inrichting

Zowel via de provinciale gebiedsprocessen als in samenwerking met Natuer mei de Mienskip (NmdM) werkt de provincie zoveel mogelijk gebiedsgericht: prioriteit ligt bij clusters waar aaneengesloten realisatie mogelijk is. Momenteel zijn vier provinciale gebiedsprocessen actief: 1) Koningsdiep, 2) Beekdal-Linde, 3) Alde Feanen en 4) Achtkarspelen-Zuid. NmdM fungeert als uitvoerende partij in de overige gebieden van Fryslân.

Hoewel de snelheid van NNN-realisatie in de eerste plaats wordt bepaald door de voortgang van functiewijziging, kan een versnelling van de inrichting een belangrijke stimulerende rol spelen. In de volgende paragrafen worden eerst de plannen binnen de lopende provinciale gebiedsprocessen toegelicht, gevolgd door de uitvoeringsstrategie van Natuer mei de Mienskip, dat verantwoordelijk is voor de overige gebieden van Fryslân. Daarna wordt ingegaan op hoe gefaseerde inrichting en een directe start op beschikbare gronden kunnen bijdragen aan het versnellen van de totale NNN-inrichting.

2.1 Inrichtingsplannen

De totale restopgave omvat nog circa 3.200 hectare inrichting, waarvan volgens de *Herziene Planning NNN* tussen 2023 en 2027 in totaal 2.000 hectare moet worden ingericht. Per september 2025 is 490 hectare gerealiseerd. De voortgang stagneert vooral doordat enkele sleutelhectares nog niet zijn omgezet, waardoor grotere gebieden wachten op vervolgstappen. Inclusief lopende en geplande trajecten wordt richting 2027 een realisatie van circa 1.600 hectare verwacht²².

2.1.1 Plannen provinciale gebiedsprocessen

De provincie Fryslân voert al geruime tijd een aantal grootschalige gebiedsprogramma's uit die gericht zijn op het herstel van natuur, water en landschap in samenhang – van beekdalen tot laagveenmoerassen. Deze trajecten beslaan vaak meerdere decennia, waarin planvorming, participatie, ecologisch herstel en inrichting elkaar versterken. De aanpak is integraal: natuurdoeltypen en wateropgaven (zoals peilbeheer, kwel en waterberging) worden vanaf de start met elkaar verbonden en participatie van grondeigenaren en omgevingspartijen is ingebouwd via gebiedscommissies en inspraakprocedures.

- **Koningsdiep (De Boarn):** circa 225 hectare in planning. Het project richt zich op de herinrichting van het beekdal rond het Alddijp, met nadruk op hydrologisch herstel (kwel en peilen) en een betere aansluiting op aangrenzende natuurgebieden. De verwachting is dat de voltooiing deels na 2027 zal plaatsvinden.
- **Beekdal Linde (De Lende):** ongeveer 70 hectare in voorbereiding, met de focus op herstel van de beekstructuur, natte overgangen en het verbeteren van natuurlijke vochtgradiënten.
- **Alde Feanen (inclusief De Veenhoop):** circa 100 hectare is gereed voor planuitwerking en gefaseerde aanleg. De gebiedscommissie werkt modulair aan herstel van laagveensystemen, waterbeheer en natuurontwikkeling.

²² Dit bleek uit de tussenevaluatie *Healweis Weromsjen NNN*

- **Achtkarspelen-Zuid (De Mieden):** naar verwachting wordt circa 430 hectare NNN de komende jaren ingericht in de deelgebieden Reahel East, Surhuizumermieden en Drogehamstermieden. Het project richt zich op verhoging van waterpeilen en verbetering van de omstandigheden voor kwelrijke natuur.

2.1.2 Plannen Natuer mei de Mienskip

Het doel van Natuer mei de Mienskip (NmdM) is om tot en met 2027 circa 500 hectare functiewijziging en 1.000 hectare inrichting te realiseren, als onderdeel van de *Herziene Planning NNN* (totaal: 750 ha functiewijziging en 2.000 ha inrichting).

De meeste gebieden binnen het werkgebied van NmdM waren eerder nog niet verkend. In de afgelopen jaren zijn daarom in alle resterende gebieden van Fryslân waar nog een NNN-restopgave bestaat, grootschalige gebiedsverkenningen uitgevoerd. Na de gebiedsverkenningen van de afgelopen jaren is NmdM in 2025 overgegaan naar een uitvoerende fase, met inzet van multidisciplinaire gebiedsteams.

NmdM werkt gebiedsgericht en samenwerkingsgedreven: per gebied vormt een klein team van projectleider en adviseur gebiedsontwikkeling de spil tussen grondeigenaren, terreinbeheerders en provincie. Deze teams vertalen provinciale doelen naar uitvoerbare plannen, begeleiden gesprekken over vrijwillige functiewijziging en grondruil, en zorgen voor juridische en ecologische borging via SKNL en het omgevingsplan. In elk gebied actualiseert NmdM de stand van zaken rond functiewijziging en inrichting, werkt toe naar uitvoerbare plannen en zet – waar nodig – grondruil, kwalitatieve pacht of gefaseerde inrichting in.

Daarbij wordt per gebied bepaald welke “ingrediënten” – zoals natuur, water, landbouw, recreatie en cultuurhistorie – in welke mate worden uitgewerkt. Er is geen standaardaanpak: elk gebied kent zijn eigen dynamiek, kansen en partners. Wel hanteert NmdM een vaste fasering die houvast biedt voor proces en planning: van verkenning en planuitwerking naar inrichting, gevolgd door overdracht met afspraken over beheer en onderhoud. Zo blijft de aanpak flexibel in inhoud, maar voorspelbaar in uitvoering.

Prioritaire gebieden

De afgeronde verkenningen hebben waardevolle informatie opgeleverd. Uit het grote aantal gebieden waar NmdM opgaven heeft, is een selectie gemaakt waar met de beschikbare capaciteit als eerste op wordt ingezet. Dit zijn gebieden waar uit de verkenningen is gebleken dat daar energie is om met eigenaren verder in gesprek te gaan, waar knelpunten zijn die opgelost moeten worden, of waar recent ontwikkelingen zijn geweest die legitimeren dat dit gebied als een van de eersten wordt opgepakt. In deze gebieden is al een zekere mate van eigendom, draagvlak of planvoorbereiding aanwezig.

De prioritering van gebieden is gebaseerd op haalbaarheid, urgentie en ecologische samenhang. In clusters als Burgumer Mar & De Leijen en de Natte As is reeds veel voorwerk verricht, waardoor realisatie op korte termijn haalbaar is. De belangrijkste prioritaire gebieden zijn:

- **Burgumer Mar & De Leijen** (deelgebieden Swartfean/Sudermar): grondtransacties en planvorming in uitvoering; intensieve koppeling met Natte As.
- **Natte As:** overdracht van planfase vanuit de Centrale As; versnellen van inrichting in aansluitende percelen.
- **Ameland:** integrale grondgerichte aanpak (PF aan zet bij eerste ruiltransacties);

- **Rotstergaasterwallen & Easterskar:** snelle meters mogelijk door aanwezige natuurwaarden en bereidheid eigenaren.
- **Noard-Fryslân Bûtendyks:** een grote inrichtingswinst is mogelijk, maar precair proces; NmdM investeert in relaties en onderzoekt de mogelijkheden voor een gefaseerde aanpak.
- **Tsjonger:** koppelkansen met Koningsdiep/Linde; verkenning en planuitwerking parallel.
- **Gaasterland:** naar aanleiding van signalen uit het gebied wordt de verkenning verder gebracht. Het opbouwen van een stabiele positie op basis van vertrouwen is essentieel. Onderzocht wordt welke mogelijkheden er zijn voor een gefaseerde aanpak met deelresultaten.
- **Skrok en Skrins:** In samenwerking met Natuurmonumenten worden de koppelkansen voor de ontwikkeling van een robuust weidevogelgebied onderzocht.

In de overige gebieden waar NmdM opgaven heeft, worden de verkenningen voortgezet. Zodra zich daar kansen voordoen, worden deze actief opgepakt en uiterlijk in het eerste kwartaal van 2026 uitgewerkt tot concrete planvorming.

2.2 Versnellingskansen

2.2.1 Gefaseerde inrichting als versnellingsstrategie

Een gefaseerde inrichting maakt het mogelijk om al te starten met natuurontwikkeling op percelen die reeds in eigendom of beschikbaar zijn, zonder te hoeven wachten tot alle gronden binnen een gebied zijn verworven. Zo ontstaat zichtbare voortgang, ook wanneer enkele percelen nog agrarisch in gebruik zijn. Door te werken met modulaire ontwerpen – die later kunnen worden uitgebreid of gekoppeld zodra sleutelpercelen beschikbaar komen – blijft de inrichting flexibel en toekomstbestendig. Deze werkwijze voorkomt stilstand, biedt ruimte voor maatwerk en houdt de gebiedsprocessen in beweging. Voor hydrologisch cruciale maatregelen kan nog wel tijdelijk gewacht moeten worden tot de laatste schakelpercelen verworven zijn, maar het grootste deel van de inrichtingsmaatregelen kan al worden voorbereid of uitgevoerd. Daarmee wordt kostbare tijd gewonnen en blijft de uitvoeringsorganisatie actief en zichtbaar in de gebieden.

2.2.2 Direct aan de slag op provinciale gronden

De provincie kan versnellen en daadkracht tonen door eigen gronden binnen het NNN direct na verwerving planologisch van functie te wijzigen en zo snel mogelijk te starten met (gefaseerde) inrichting²³. Dit versnelt de realisatie op twee manieren: ten eerste doordat natuurontwikkeling feitelijk begint op gronden die al in provinciaal bezit zijn, en ten tweede doordat de provincie zichtbaar maakt dat zij voortvarend aan de slag gaat met uitvoering²⁴. Dat vergroot het vertrouwen bij gebiedspartners, voorkomt stagnatie en stimuleert omliggende eigenaren om in gesprek te gaan over samenwerking, ruiling of verkoop.

²³ Dit maakt het mogelijk om de herwaardering van provinciale NNN-gronden te vervroegen van het moment van inrichting naar het moment van aankoop. Daardoor kan de grond eerder worden omgezet, kunnen middelen uit het Natuurpact eerder worden ingezet en ontstaat binnen het Investeringskrediet Grond (IKG) sneller ruimte voor nieuwe aankopen.

²⁴ Een gefaseerde inrichting houdt niet in dat alle betrokken percelen direct als ‘ingericht’ kunnen worden beschouwd; de definitieve inrichting blijft afhankelijk van resterende sleutelpercelen in het gebied. Wel zorgt deze aanpak voor snellere zichtbare resultaten²⁴, een gespreide investeringslast en een stimulerend effect op de omgeving.

In gebieden waar cruciale hydrologische percelen nog ontbreken, wordt zoveel mogelijk voorbereid en uitgevoerd wat al kan, zodat de uiteindelijke integrale inrichting na verwerving van de laatste percelen snel kan worden afgerond. Deze actieve en zichtbare aanpak maakt het mogelijk om voortgang te boeken, investeringen te spreiden en de gebiedsprocessen levend te houden²⁵.

Dit principe kan ook worden toegepast op gronden die in eigendom zijn van gemeenten en terreinbeherende organisaties (TBO's). Ook zij beschikken over NNN-percelen, waarvan de planologische omzetting en/of inrichting nog niet zijn afgerond omdat gewacht wordt op het vrijkomen van gronden die nodig zijn voor een volledige inrichting. Door ook deze gronden versneld van functie te wijzigen en alvast te starten met gefaseerde inrichting, kan direct zichtbare voortgang worden geboekt.

CONCRETE VOORSTELLEN INRICHTING	
Directe gefaseerde inrichting	Provinciale gronden worden zodra beschikbaar van functie gewijzigd en gefaseerd ingericht om tempo te behouden en gebiedstransitie te stimuleren ook als nog niet alle benodigde gronden in het gebied beschikbaar zijn. Gemeentes en TBO's worden gestimuleerd dezelfde strategie toe te passen.

²⁵ Door zowel daadkracht te laten zien op beschikbare provinciale gronden en met maatwerk tijdelijk overgangsbeheer te faciliteren op gronden die nog in bezit zijn van agrariërs (zie [1.1.4 Maatwerkmogelijkheden](#)), kan het draagvlak voor natuurrealisatie via twee routes vergroot worden.

Hoofdstuk 3

Koppelkansen

Het Natuurnetwerk Nederland (NNN) vormt de ruggengraat van het Nederlandse natuur- en landschapsbeleid en is essentieel voor het behalen van de nationale en Europese doelen voor biodiversiteit, water en klimaat.

Het netwerk omvat de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, waarvan de ecologische kwaliteit een voorwaarde is voor het structureel oplossen van de stikstofproblematiek. Het biedt de ecologische rust, samenhang en verbindingen die nodig zijn om te voldoen aan de instandhoudingsdoelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn, de versterking van weidevogelpopulaties en de uitvoering van de Bossenstrategie. Het biedt de ruimte om natuurlijke waterpeilen te herstellen, water vast te houden en de kwaliteit van oppervlakte- en grondwater te verbeteren. Daarmee draagt het niet alleen bij aan natuurkwaliteit, maar ook aan schoon water, klimaatadaptatie en het behoud van het veenweidelandschap als karakteristiek en klimaatgevoelig deel van Fryslân.

Al deze raakvlakken laten zien dat er grote koppelkansen liggen tussen de actuele beleidsopgaven voor natuur, water, klimaat en landbouw. De verwevenheid van deze thema's vraagt om één samenhangende aanpak, waarin beleidsdoelen, financiering en uitvoering op elkaar worden afgestemd. Dat vereist meer dan losse projecten of sectorale programma's: het vraagt om een overkoepelend uitvoeringskader waarin provincie, waterschap, gebiedspartners en maatschappelijke organisaties gezamenlijk richting geven aan de ruimtelijke ontwikkeling van het landelijk gebied.

3.1 Integrale gebiedsontwikkeling

De behoefte aan grootschalige, integrale gebiedsprocessen reikt verder dan de NNN-taakstelling alleen. De opgaven voor natuur, water, klimaat, landbouw en leefomgeving grijpen steeds sterker in elkaar en vragen om een gezamenlijke ruimtelijke koers. Dit wordt eveneens benoemd in de Contourenschets Fryslân (POVI): *“Wy steane foar fûnemintele karren. As we alles los fan elkoar oplosse, hawwe we hast twa kear Fryslân nedich. Dêrom meitsje wy no de stap nei gearhingjende, yntegrale karren.”* Daarom groeit de noodzaak van een programmatische, integrale aanpak, waarin beleidsdoelen, instrumenten en financiering worden gebundeld tot één samenhangend uitvoeringskader.

In zo'n kader kunnen middelen, planvorming en regelgeving beter worden afgestemd in gebieden met meerdere opgaven. Hierdoor ontstaat ook ruimte voor instrumenten als wettelijke herverkaveling (zie Bijlage 2) of gebiedsgerichte investeringsprogramma's waarin natuur, water, stikstofreductie en agrarische structuurversterking in samenhang worden aangepakt.

Dat vergt meer dan de huidige NNN-middelen en bevoegdheden: Er is een concrete uitwerking van meerdere beleidsopgaven (agrarische structuurverbetering, stikstof, water e.d.) nodig op gebiedsniveau. Daarnaast is er een actiever grondbeleid, een sterkere provinciale grondpositie en een langjarig financieel kader nodig om daadwerkelijk integraal te kunnen sturen.

In de huidige fase worden de lopende gebiedsprocessen en nieuwe projecten van NmdM zoveel mogelijk worden gekoppeld aan andere opgaven voor zover hier kansen voor liggen. Voor de dan resterende opgave kan de POVI worden benut om de koers en visie voor bredere, grootschalige en integrale gebiedsontwikkelingen te bepalen, zodat deze kan worden uitgewerkt in uitvoeringsprogramma's.

3.2 Actuele raakvlakken en koppelkansen

De behoefte aan een concretisering van de integrale gebiedsaanpak neemt niet weg dat specifieke voorstellen uit het plan van aanpak nu al heel geschikt zijn om te koppelen aan andere beleidsopgaven. Enkele van deze koppelkansen en raakvlakken worden hieronder toegelicht.

3.2.1 Landbouw

Natuur en landbouw zijn binnen Fryslân nauwer met elkaar verweven dan vaak wordt gedacht. Bepaalde agrarische activiteiten dragen bij aan natuurdoelen en dit geldt ook andersom. Rondom het NNN is daarom veel behoefte aan agrariërs die agrarisch natuurbeheer uitvoeren. Ook binnen het Natuurnetwerk Nederland (NNN) is ruimte voor vormen van natuurvriendelijk agrarisch gebruik, zoals extensieve beweiding met sobere runderrassen, kruidenrijk graslandbeheer, seizoensbegrazing in moeraszones of kleinschalige akkerbouw met akkerranden voor weidevogels en bestuivers. Voorwaarde is dat deze activiteiten aantoonbaar bijdragen aan de instandhouding en versterking van de natuurwaarden. Zulke vormen van gebruik binnen en buiten het NNN dragen bij aan de verbinding tussen natuurkernen en zijn – zoals ook in het bestuursakkoord *Oparbeidzje foar Fryslân* wordt benadrukt – een belangrijk onderdeel van het Friese landschap en de mienskip.

Agrarische vergoeding

In het plan van aanpak beogen meerdere voorstellen bij te dragen aan een verbeterde vergoeding voor natuurrealisatie, ofwel via een financiële vergoeding ofwel via compensatie via grond. De provincie zal ook blijven verkennen of en hoe het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) kan worden ingezet als instrument om specifiek agrariërs te ondersteunen in gebieden met meervoudige opgaven (zoals natuur, water, klimaat en landschap) die aantoonbare impact hebben op hun bedrijfsvoering.

Agrarische structuurverbetering

Verschillende voorstellen in dit plan van aanpak – waaronder het uitbreiden van de provinciale grondvoorraad en een flexibeler ruilgrondbeleid – kunnen bijdragen aan de agrarische structuur binnen de contouren van de Landbouw Hoofdstructuur (LHS). Een grotere en beweeglijkere grondvoorraad maakt het mogelijk om ondernemers die uit het Natuurnetwerk Nederland (NNN) willen verplaatsen, sneller te helpen aan passende ruil- of vestigingslocaties die passen binnen de LHS zodra die verder is gespecificeerd.

Daarnaast biedt herbegrenzing van het NNN ruimte om de randen van het NNN beter af te stemmen op de feitelijke landbouwstructuur en de hydrologische en ecologische logica van het landschap. Door onnatuurlijke snijlijnen te corrigeren, versnippering te verminderen en ruilgronden strategisch in te zetten, ontstaat een robuuster netwerk waarin agrarische functies en natuurdoelen elkaar niet langer belemmeren maar versterken.

Vanwege de afname van het aantal actieve agrarische bedrijven, ontstaan er naar verwachting extra mogelijkheden voor strategische bedrijfsverplaatsing. Samen met sterkere en flexibele provinciale grondpositie kunnen koppelkansen tussen het NNN en de LHS (agrarische structuurverbetering) hierdoor extra worden benut.

3.2.2 Water en Veenweide

Het huidige Friese waterbeleid sluit nauw aan bij de doelen van het Natuurnetwerk Nederland (NNN), omdat beide inzetten op herstel van natuurlijke water- en bodemsystemen als fundament voor een veerkrachtig landschap. In de Omgevingsvisie Fryslân en het Veenweideprogramma 2021–2030 is vastgelegd dat water sturend wordt in de ruimtelijke inrichting. Dat betekent dat keuzes in het landelijk gebied moeten passen bij wat het watersysteem en de bodem aankunnen²⁶; in het veenweidegebied vraagt dit om gerichte peilvakken om bodemdaling en CO₂-emissie te beperken. Precies die maatregelen—vernatting, peilbeheer, kwelherstel en waterberging—dragen ook bij aan het NNN én zijn nodig om KRW-maatregelen tijdig te kunnen uitvoeren. Zonder toegang tot de benodigde gronden stopt zowel natuurrealisatie als wateropgaven.

3.2.3 Weidevogels

Natuur en landbouw vullen elkaar aan in het herstel van weidevogelpopulaties, mits deze goed op elkaar aansluiten. Natuurgebieden bieden veilige broed- en rustzones met natte mozaïeken; omliggende landbouwpercelen versterken deze functie via gericht beheer zoals gefaseerd maaien, extensieve beweiding, plas-drasbeheer en kruidenrijk grasland met beperkt gebruik van mest en gewasbescherming. Waar deze maatregelen gebiedsbreed en afgestemd worden toegepast—met openheid, natte kernzones, ruige randen en voldoende voedsel nabij de nestlocaties—ontstaat één functioneel leefgebied dat bewezen bijdraagt aan hoger broedsucces en betere kuikenoverleving.

Het doel van 10.000 broedparen Grutto (in 2030) is nog niet bereikt (momenteel 8.275). De afname zet nog door, maar verloopt sinds 2013 trager en lijkt de laatste jaren (2017–2024) enigszins te stabiliseren. [Herbegrenzing](#) zoals voorgesteld in [1.3](#) kan bijdragen aan deze doelstelling en het areaal weidevogelkerngebied door – waar dit ecologisch versterkend werkt – belangrijke weidevogelgebieden via herbegrenzing aan het NNN toe te voegen. De GIS-analyse toont aan dat er circa 550 hectare vochtig weidevogelgrasland aanwezig is binnen de categorie Natuur buiten NNN. Gezien de bestuurlijke wens om de totale NNN-omvang niet te vergroten, kunnen deze alleen worden toegevoegd door uitruil met bestaande NNN-percelen.

3.2.4 Bomen, bossen en groenblauwe dooradering

De Friese bomen- en bossenstrategie en de uitbouw van de groenblauwe dooradering (GBD) versterken de robuustheid en draagkracht van het NNN. Aanplant van bos (binnen én buiten NNN) en herstel/aanleg van lijn- en waterelementen (houtwallen, elzensingels, oevers, beekdalen) vergroten kerngebieden, dichten schakels en verbeteren hydrologie en biodiversiteit.

Via de uitvoering van de in 2022 vastgestelde Friese bomen- en bossenstrategie wil Fryslân voldoen aan zijn klimaatopgaven zoals vastgelegd in het klimaatakkoord. Hieronder valt ook het uitbreiden van bos binnen het NNN met 223 ha. Weidevogelgebieden blijven hierbij vrij van nieuwe bossen.

De voorstellen in dit Plan van Aanpak (ruilgrond verjongen, een optimale provinciale grondvoorraad en herbegrenzing) maken het mogelijk om bosaanleg en GBD gericht te positioneren: langs robuuste zones, beekdalen en randen van het NNN om de robuustheid en verbindingen te vergroten. Ruilgrond-dynamiek helpt percelen te ruilen naar plekken met hogere landschappelijke en hydrologische waarde. Zo kunnen de bomen- en bossenstrategie en NNN realisatie elkaar versterken.

²⁶ Zoals ook benoemd in het bestuursakkoord *Oparbeidzje foar Fryslân*

Conclusie

Provinciale Staten hebben Gedeputeerde Staten opgedragen een Plan van Aanpak op te stellen voor de afronding van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) in Fryslân. De kern van deze opdracht is de vrijwillige realisatie van alle resterende hectares, met bijzondere aandacht voor de zogenoemde cruciale hectares die essentieel zijn voor de ecologische en hydrologische samenhang. Het plan richt zich op het optimaal benutten en versterken van bestaande instrumenten zoals zelfrealisatie, grondruil, aankoop en herbegrenzing – ook van natuur buiten het NNN. Daarnaast onderzoekt het plan hoe natuurrealisatie beter kan worden verbonden met agrarische structuurversterking, wateropgaven en integrale gebiedsontwikkeling.

De uitvoering

Zelfrealisatie kan worden gestimuleerd door:

- **Hogere vergoedingen:** SNL-vergoedingen te verhogen tot het maximaal toegestane niveau
- **Compensatie in grond:** Herwaardering uit te betalen in grond i.p.v. via een financiële vergoeding. Hierbij extra agrarische hectares aan te bieden via een pachtconstructie.
- **Ontzorgen:** De eigenaar stelt alleen grond beschikbaar en ontvangt herwaardering maar inrichting en beheer wordt uitbesteed.

De huidige grondstrategie kan worden versterkt door:

- **Dynamische ruilgrond:** Ruilgronden die langer dan 5 jaar in bezit zijn opnieuw ter grondruiling aanbieden op de provinciale grondmarkt om de voorraad te verjongen en grondmobiliteit te verhogen.
- **Pachtconstructies:** Overheidsgronden marktconform via (langdurige) pacht met eerste recht van koop aan te bieden als financieringsconstructie of als compensatie voor het verlies van agrarische hectares.
- **Provinciale grondvoorraad:** De voorraad uitbreiden om de bovenstaande strategieën te kunnen toepassen, meer kansen te bieden, in te spelen op toekomstige ontwikkelingen en koppelkansen met andere opgaven zoals agrarische structuurverbetering, veenweide en weidevogels te creëren.

De huidige herbegrenzing kan worden uitgebreid door:

- **Natuur buiten NNN herbegrenzen:** Geschikte hectares binnen Natuur buiten NNN uitruilen tegen minder geschikte hectares binnen de huidige restopgave.
- **Herbegrenzing maximaal inzetten:** Actief kansrijke gronden buiten het NNN (waaronder ruilgronden) beoordelen voor herbegrenzing. Gronden binnen het NNN met natuurdoelen die geschikt zijn voor agrarisch medegebruik beoordelen voor herbegrenzing.

Inrichting kan worden versneld door:

- **Directe start op provinciale gronden:** Direct starten met functiewijzigingsprocedure en gefaseerde inrichting op beschikbare provinciale gronden, ook als complete gebiedsinrichting nog niet mogelijk is²⁷.

²⁷ Draagvlak kan versterkt worden door waar geschikt en wenselijk met maatwerk tijdelijk overgangsbeheer te faciliteren voor agrariërs (zie [1.1.4](#)).

Wat levert het op

Bij volledige inzet van het voorgestelde maatregelenpakket kan naar verwachting een versnelling worden gerealiseerd. De voorstellen vergroten en stimuleren handelingsruimte van zowel grondeigenaren als de provincie: zij stimuleren eigenaren om actief bij te dragen aan natuurontwikkeling, maken het mogelijk ruilgrond en pachtconstructies effectiever in te zetten en houden tempo in de inrichting van provinciale en publieke gronden. Daarmee levert de provincie aantoonbaar extra inspanning. Wat onze invulling van de inspanningsverplichting van het Natuurpact versterkt.

De effecten van het Plan van Aanpak laten zich niet vertalen naar een exact aantal hectares. De uitvoering is afhankelijk van vrijwillige medewerking van grondeigenaren, uiteenlopende eigendomssituaties en gebiedsspecifieke randvoorwaarden. Elk project vraagt maatwerk in tempo, instrumentkeuze en financiering. Daardoor kan vooraf niet worden voorspeld hoeveel hectares daadwerkelijk binnen de planperiode gerealiseerd zullen worden of wanneer resultaten zichtbaar zijn. Een versnelling wordt gestimuleerd maar niet gegarandeerd.

Ook met maximale inzet van de vrijwillige instrumenten blijft een deel van de restopgave – waaronder cruciale hectares – buiten bereik²⁸. Hiervoor is een uitbreiding van de huidige kaders nodig²⁹. Daarnaast is de uitvoering afhankelijk van voldoende financiering voor alle natuurpactopgaven. Deze financiering is nog niet toegezegd. Binnen de huidige beleids- en financiële kaders kan deze opgave dus nog niet volledig worden gerealiseerd.

Dit Plan van Aanpak biedt wel een maximaal uitvoerbare basis om de vrijwillige realisatie van het NNN in Fryslân verder te brengen. Na 2027, wanneer de huidige Natuurpactperiode afloopt, kan op basis van de behaalde resultaten worden bepaald welke instrumenten, middelen en kaders nodig zijn om Tegelijkertijd met maatwerk de mogelijkheid bieden aan agrariërs om tijdelijk overgangsbeheer toe te passen (zie maatwerk de resterende opgave af te ronden).

Wat zijn de kosten

De financiële effecten verschillen sterk per gebied, per projectfase en per instrument (zoals grondruil, pachtconstructies of zelfrealisatie). Daarom worden er geen vaste bedragen genoemd: bij de uitvoering van het Plan van Aanpak zullen de benodigde middelen per project en voorstel zorgvuldig worden doorgerekend.

- De structurele druk ligt bij de verhoging van de natuurbeheer-vergoedingen, die circa €20 miljoen per jaar aan extra beheerlasten zouden betekenen. Deze kosten zijn alleen haalbaar met aanvullende rijksbijdragen.
- De overige voorstellen – waaronder pachtconstructies, flexibilisering van de ruilgrond, herbegrenzing en gefaseerde inrichting – kunnen grotendeels budgettair neutraal worden

²⁸ Dit is genoemd bij behandeling van de *Strategische Grondnota* en de *Herziene planning NNN* en blijkt ook uit de tussenevaluatie *Healweis Weromsjen NNN*. Dit wordt ook onderbouwd door de analyse uit het rapport '[Grond in verbinding](#)'. Een deel financierings-problematiek kan niet vrijwillig worden opgelost, circa 700 ha waarvan circa 50% cruciaal kan niet of nauwelijks via vrijwillige grondruiling gerealiseerd worden (analyse vastgoed) en enkele eigenaren willen principieel geen contact.

²⁹ Dit hoeft niet direct te leiden tot gedwongen uitkoop, maar kan ook verschillende 'lichtere' vormen aannemen waaronder: wettelijke herverkaveling (wettelijke herinrichting van grond binnen een gebied met waarborg dat eigenaren er niet op achteruitgaan. Dit vereist voldoende provinciale grond en een concrete koppeling met meerdere opgaven), voorkeursrecht (de provincie krijgt het eerste recht van koop bij vrijkomende NNN-grond), gedoogplicht (de grond blijft in eigendom, maar de eigenaar moet medewerking verlenen aan natuurontwikkeling met schadeloosstelling).

uitgevoerd. In sommige gevallen leidt de uitvoering tot hogere kosten, maar in andere juist tot besparingen, waardoor het totaalbeeld naar verwachting in evenwicht blijft.

- Indien een uitbreiding van de provinciale grondvoorraad wordt geconcretiseerd, vraagt dit investeringsruimte binnen het Investeringskrediet Grond (IKG) en de Strategische Grondvoorraad (SGV). Deze investeringen zijn budgettair neutraal, doordat middelen bij doorverkoop terugvloeien.
- Proces- en uitvoeringskosten zullen substantieel toenemen door de intensieve begeleiding, taxaties en juridische borging die elk maatwerktraject vergt. Er is extra capaciteit nodig om alle voorstellen ten uitvoering te brengen.

Wat zijn de risico's

De uitvoering kent enkele risico's³⁰:

- **Financieel:** Het is nog niet duidelijk of er voldoende rijkscompensatie is voor invoering voor de het maximaal toekennen van natuurbeheervergoedingen (SNL) en de overige structureel hoger uitvallende natuurfactonderdelen. Indien deze niet komt, is er – los van de voorstellen in dit Plan van Aanpak – onvoldoende budget beschikbaar om de natuurontwikkelopgave na 2027 te financieren.
- **Juridisch:** toepassing van pachtconstructies, herbegrenzing en planologisch maatwerk vereist zorgvuldige motivering en transparante selectie om bezwaar- of vernietigingsrisico's te voorkomen.
- **Capaciteit:** de uitvoering vraagt substantiële inzet van personeel en (juridische) expertise. Tekorten hierin kunnen vertraging opleveren.
- **Beperkte garantie op resultaat:** het vrijwillige karakter betekent dat succes afhankelijk blijft van bereidwillige eigenaren. De provincie kan inspanning garanderen, geen uitkomst.

³⁰ Voor alle risico's met betrek tot het niet op tijd afronden van de NNN realisatie zie pagina 40-42 van het rapport *Healweis Weromsjen NNN*

Aanbeveling

Indien de wens is om maximale inspanning te leveren binnen het vrijwillige kader

Alle voorstellen uit het Plan van Aanpak uitvoeren, met prioriteit voor een actieve grondstrategie, grondcompensatie voor natuurrealisatie en hogere vergoedingen voor natuurbeheer³¹

Binnen het vrijwillige kader leveren een actieve grondstrategie en een optimale vergoeding voor natuurrealisatie en -beheer de grootste kans op realisatie van cruciale hectares. Door eigenaren in grond te compenseren voor natuurrealisatie, meer vergoeding te bieden voor natuurbeheer, en ruilgrond dynamisch in te zetten, kan de bereidheid tot medewerking toenemen. De provincie dient hierbij te beschikken over voldoende grondpositie en mandaat om snel te handelen bij kansen op ruil of verkoop. Het bieden van hogere vergoedingen voor natuurbeheer is afhankelijk van rijksvergoeding.

Aanvullend wordt geadviseerd om toe te werken naar grootschalige integrale gebiedsprocessen.

De resterende opgave raakt aan waterkwaliteit, veenweide, landbouwstructuur en stikstofreductie. Deze verwevenheid vraagt om een visie voor een integrale gebiedsgerichte aanpak. Hiervoor moeten meerdere beleidsopgaven voor het landelijk gebied concreet worden uitgewerkt op gebiedsniveau en in een gezamenlijk uitvoeringstraject worden opgepakt. De POVI kan benut worden om de visie voor een integrale, gebiedsgerichte aanpak van de opgaven vast te leggen, zodat beleidsdoelen vervolgens concreet kunnen worden uitgewerkt en voldoende provinciale grondpositie en financiering beschikbaar kan worden gesteld.

³¹ **Randvoorwaarde:** Los van dit plan van aanpak geldt dat – om de natuurontwikkelopgave na 2027 te kunnen voortzetten – structurele financiering voor de natuurpact-onderdelen onmisbaar is. De lasten voor faunaschade, ANLb en regulier natuurbeheer nemen sneller toe dan de indexering van het provinciefonds, waardoor middelen voor natuurontwikkeling onder druk staan. Zonder aanvullende rijksvergoeding zijn de provinciale reserves eind 2027 uitgeput. Er is dan onvoldoende financiering voor de natuurpactopgaven. Dit geldt voor natuurontwikkeling, maar ook voor natuurbeheer, ANLb en faunaschade.

Bijlagen

1. Bijlage 1

Wettelijk kader NNN

Het Plan van Aanpak Restopgave NNN is ingebed in een stelsel van Europese, nationale en provinciale regelgeving.

Europees

De Vogel- en Habitat Richtlijn (VHR)

De Vogelrichtlijn werd in 1979 aangenomen door de Europese Gemeenschap en verplicht lidstaten om bijzondere beschermingszones aan te wijzen voor in het wild levende vogelsoorten en hun leefgebieden. In 1992 volgde de Habitatrichtlijn, die het stelsel verbreedde naar belangrijke habitats en andere soorten dan alleen vogels, en opriep tot de vorming van een samenhangend Europees netwerk van beschermde gebieden.

Het Natura 2000-netwerk zijn de aangewezen gebieden die deze beide richtlijnen moeten verwezenlijken. Lidstaten moeten in deze gebieden zorgen voor een gunstige staat van instandhouding van soorten en habitats. Deze gebieden vormen een kernstelsel binnen het NNN en vallen onder artikel 6 (Habitatrichtlijn). Activiteiten die de instandhoudingsdoelen van deze gebieden significant kunnen aantasten, alleen onder strikte voorwaarden toegestaan. Dit betekent dat het niet afronden van het NNN direct gevolgen kan hebben voor de juridische houdbaarheid van gebiedsplannen en vergunningverlening.

De Kaderrichtlijn Water (KRW)

De Kaderrichtlijn Water (KRW) trad in december 2000 in werking (richtlijn 2000/60/EG) en vormt het Europese kader voor duurzaam waterbeheer. De richtlijn bracht een belangrijke koerswijziging teweeg: van losse regels tegen vervuiling naar een integrale aanpak waarin het hele watersysteem centraal staat. De KRW verplicht lidstaten om zowel oppervlaktewater als grondwater in een goede ecologische en chemische toestand te brengen en te houden. Dat gebeurt via stroomgebiedbeheerplannen, waarin maatregelen worden vastgelegd om achteruitgang van waterkwaliteit te voorkomen, waterlichamen te herstellen en het beheer van rivieren, meren en grondwater beter op elkaar af te stemmen.

De directe link met het Natuurnetwerk Nederland (NNN) ligt in de gezamenlijke ecologische en hydrologische doelstelling. Veel NNN-gebieden omvatten beekdalen, veenweiden, meren en moerasgebieden die essentieel zijn voor het vasthouden, zuiveren en bufferen van water. Om KRW-doelen te halen, moeten hydrologische maatregelen genomen kunnen worden zoals peilverhoging, vernatting of natuurvriendelijke oevers. De beschikbaarheid en positionering van gronden binnen het NNN bepalen hebben daarmee invloed op het resultaat en uitvoeringsvermogen van de KRW.

De Natuurherstelverordening (NHV)

In juni 2024 is de Natuurherstelverordening door het Europese Raad goedgekeurd en trad zij op 18 augustus 2024 in werking. De verordening is een onderdeel van de ambitie van de EU om de achteruitgang van biodiversiteit te keren (onder de EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030) en legt voor het eerst bindende verplichtingen vast: lidstaten moeten herstelmaatregelen nemen voor aangetaste ecosystemen, waaronder land-, zoetwater- en mariene gebieden. Zo moet bijvoorbeeld uiterlijk in 2030 een substantieel deel van de aangetaste gebieden zijn hersteld, en in 2050 alle ecosystemen in slechte staat.

Het NNN is het nationale stelsel waarin Nederlandse natuurgebieden – ook buiten de strikt beschermde zones – op kwalitatieve wijze worden verbonden, versterkt en ingericht. De Natuurherstelverordening onderstreept dat biodiversiteitsverlies niet alleen in beschermde gebieden zoals de N2000-gebieden mag plaatsvinden, maar herstelmaatregelen juist ook daarbuiten nodig zijn om de werking van het hele netwerk te versterken. Dit betekent dat de realisatie en inrichting van NNN-gebieden én potentiële verbindingen een onderdeel zijn van de Europese herstelverplichting.

Nationaal

Omgevingswet & Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)

Het NNN is juridisch verankerd via de Omgevingswet en het Bkl, en elke planmatige wijziging in omvang of kwaliteit van het netwerk moet voldoen aan deze wettelijk verankerde beschermingsverplichtingen.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet is het stelsel van natuur- en landschapsbescherming in Nederland vernieuwd en geïntegreerd. De Omgevingswet markeert daarmee de overgang van een losse verzameling van natuurbeschermingsinstrumenten naar een meer samenhangende aanpak van natuur, landschap, water en bodem als onderdeel van de fysieke leefomgeving. Het Bkl bevat specifiek voor het NNN de artikelen 7.6 tot en met 7.8.

- Artikel 7.6 stelt dat bij omgevingsverordening de gebieden van het NNN worden aangewezen en begrensd.
- Artikel 7.7 stelt dat de wezenlijke kenmerken en waarden van deze gebieden worden vastgesteld.
- Artikel 7.8 stelt dat regels in de OGV moeten verzekeren dat de oppervlakte, kwaliteit en samenhang van het NNN niet achteruitgaan (het stand-still-beginsel). Bovendien moeten deze regels werken “in het belang van de bescherming, instandhouding, verbetering en ontwikkeling van de wezenlijke kenmerken en waarden van het natuurnetwerk Nederland.”

Daarmee verplichten de omgevingswet en het Bkl provincies niet alleen om het NNN te beschermen, maar ook om het te verbeteren en ontwikkelen. Dit volgt ook uit: Omgevingswet Artikel 2.18 die stelt dat het rijksdoel voor de fysieke leefomgeving omvat: “het beschermen, herstellen en ontwikkelen van natuur en landschap, waaronder begrepen de samenhang van ecosystemen.”

Wet stikstofreductie en natuurverbetering (Wsn)

De Wet stikstofreductie en natuurverbetering (Wsn), in werking sinds 2021, werd ingevoerd na de PAS-uitspraak van de Raad van State (2019), die duidelijk maakte dat structurele maatregelen nodig zijn om stikstofuitstoot duurzaam te verminderen. De wet vormt sindsdien het juridische fundament van het Nederlandse stikstofbeleid en legt resultaatsverplichtingen tot 2035 vast voor het verlagen van stikstofdepositie en het verbeteren van natuurkwaliteit in Natura 2000-gebieden.

Het bijbehorende Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering (PSN) (2022) vertaalt deze doelen naar concrete herstelmaatregelen, zoals vernatting, aanleg van bufferzones en natuurontwikkeling – veelal in of aansluitend op het Natuurnetwerk Nederland (NNN). Daarmee is het NNN niet alleen een natuurdoel op zichzelf, maar ook een noodzakelijke voorwaarde voor het realiseren van de stikstof- en natuurverplichtingen: zonder voldoende beschikbare, verbonden en ingerichte NNN-grond zijn de wettelijke stikstof- en natuurdoelen niet haalbaar.

Provinciaal Omgevingsverordening (OGV)

De provincie Fryslân heeft dit kader uitgewerkt in de Omgevingsverordening Fryslân (OGV). Daarin zijn de geometrische begrenzingen van het NNN vastgelegd (art. 2.37, bijlage 2.4 OGV), de wezenlijke kenmerken en waarden opgenomen via het Natuurbeheerplan (art. 2.38), en beschermingsregels gesteld (art. 2.39). Nieuwe activiteiten binnen het NNN zijn slechts toegestaan bij zwaarwegend openbaar belang, onder de voorwaarden dat er geen alternatieven zijn en dat negatieve effecten volledig worden gemitigeerd en gecompenseerd (art. 2.42 OGV). Via het Delegatiebesluit OGV (art. 1.6) hebben Gedeputeerde Staten de bevoegdheid om de begrenzing van het NNN aan te passen, maar altijd binnen de juridische randvoorwaarden van het Bkl. Dit betekent concreet dat herbegrenzing alleen mogelijk is als de natuurkwaliteit gelijk blijft of verbetert en de totale oppervlakte niet afneemt.

Wettelijke status NNN ambities

In uitvoering van amendement 4³² (23 april 2025; JA21 en Steatelid Jonker), waarin Provinciale Staten hebben verzocht te onderzoeken of de ambities voor prioriteit 3 en 4³³ van het NNN neerwaarts kunnen worden bijgesteld, is vastgesteld dat een structurele verlaging of verkleining van het NNN juridisch niet mogelijk is. Dit wordt bevestigd door bovenstaand wettelijk kader.

Het huidige juridische kader – artikel 2.44 t/m 2.45 Omgevingswet, artikel 7.6 t/m 7.8 Bkl en artikel 2.39 Omgevingsverordening Fryslân – stelt dat het beschermen en verbeteren van het NNN een wettelijke verplichting is, voortvloeiend uit de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn. Het NNN is daarmee geen beleidsoptie, maar een wettelijke taak. Deze wettelijke bescherming geldt voor het gehele netwerk zoals vastgelegd in de provinciale Omgevingsverordening Fryslân, inclusief de daarin onderscheiden prioriteiten 1 t/m 4.

De prioritering 1 t/m 4 betreft een eigen ordening van de provincie binnen de uitvoering van de wettelijke NNN-taak, bedoeld om de volgorde en urgentie in de realisatie beter te kunnen sturen. Deze prioritering heeft geen juridische betekenis voor de beschermingsstatus van de betreffende gebieden: alle gronden die onderdeel uitmaken van het NNN zijn juridisch gelijk beschermd op grond van artikel 7.8 Bkl en de Omgevingsverordening Fryslân. Dit betekent dat ook prioriteit 3 en 4 juridisch deel uitmaken van de taakstelling; zij zijn dus niet optioneel of bovenwettelijk. Het verkleinen of schrappen van NNN-delen kan uitsluitend indien elders gelijkwaardige compensatie in kwaliteit, samenhang én oppervlakte plaatsvindt. Een neerwaartse bijstelling van de NNN-ambitie is daarom juridisch niet toegestaan. De provincie kan wel binnen de bestaande kaders keuzes maken in fasering³⁴, planning en prioritering.

Wat betreft het tweede onderdeel van het amendement: “en/of bestaande natuur buiten NNN-gebieden kan worden ondergebracht binnen de huidige NNN-ambities.” Herbegrenzing of uitruil is mogelijk, zolang de ecologische kwaliteit en de totale oppervlakte per saldo gelijkwaardig blijven.

³² Inhoud amendement: Toevoegen aan het besluit: “Te onderzoeken of, en zo ja hoe en in hoeverre, de bestaande NNN-ambities (prioriteit 3 en 4) neerwaarts kunnen worden bijgesteld en/of bestaande natuur buiten NNN-gebieden kan worden ondergebracht binnen de huidige NNN-ambities.”

³³ De prioriteiten zijn: 1. Kader Richtlijn Water (KRW), 2. Natura 2000, 3. NNN Provinciale Ambitie en 4. NNN Overige Gebieden.

³⁴ Fasering is het verleden eerder als strategie ingezet d.m.v. een aankoopstop op prioriteit 3 en 4. Dit leidde echter tot nog meer vertraging en gemiste kansen voor de NNN realisatie en is daarom weer teruggedraaid.

2. Bijlage 2

Toelichting gebiedsaanpak, wettelijke hervorkaveling en voorkeursrecht

In motie 4.245 Arkbak Iepen (BBB, 23 april 2025) wordt Gedeputeerde Staten verzocht – met uitzondering van onteigening – alle overige instrumenten en mogelijkheden te onderzoeken waarover de provincie beschikt om bij te dragen aan de realisatie van het Natuurnetwerk Nederland (NNN), met behoud van economisch perspectief voor de betrokken agrarische bedrijven.

In motie 4.247 Plan van gebiedsgerichte aanpak (PvdA en GrienLinks, 23 april 2025) wordt nadruk gelegd op een gebiedsgerichte benadering, waarin meerdere opgaven in samenhang kunnen worden aangepakt.

Beide moties verwijzen daarbij expliciet naar (wettelijke) hervorkaveling als een instrument waarmee verschillende opgaven gezamenlijk kunnen worden gerealiseerd, met oog voor zowel natuurdoelen als de economische positie van grondeigenaren.

Naast de reeds in het Plan van Aanpak opgenomen vrijwillige instrumenten en voorstellen, worden hieronder de mogelijkheden van wettelijke hervorkaveling en het voorkeursrecht toegelicht. Deze instrumenten bevinden zich aan de ‘zachte’ kant van het dwingende spectrum. Ze worden hier opgenomen om de uitvoering van bovengenoemde moties volledig te kunnen adresseren, aangezien ze bijdragen aan gedeeltelijk vrijwillige realisatiemogelijkheden met economisch perspectief.

Wettelijke hervorkaveling

Wettelijke hervorkaveling is een provinciaal gestuurd proces waarbij alle percelen in een gebied tijdelijk als één geheel worden bekeken en daarna juridisch bindend, doelmatig opnieuw worden verdeeld. Zo kunnen meerdere doelen tegelijk worden gehaald (NNN, water/veenweide, agrarische structuur). Het is een intensief en kostbaar proces, maar levert resultaatzekerheid, realiseert meerdere opgaven in een gebied en verbetert bereikbaarheid en bedrijfscontinuïteit. Alle deelnemers zijn juridisch beschermd om er ‘niet op achteruit te gaan’ ten opzichte van hun huidige situatie.

Het proces omvat een aantal opeenvolgende fasen waarin beleid wordt omgezet in uitvoering: allereerst een voorverkenningfase waarin de wensen van betrokken partijen worden onderzocht. Een verkenningsfase waarin wordt bepaald welke doelen in het gebied gerealiseerd worden en waar deze ruimtelijk kunnen landen. Flexibiliteit in locatiekeuzes is in deze fase belangrijk. Een planfase waarin de provincie besluit dat landinrichting wordt ingezet en het inrichtingsprogramma en het inrichtingsbesluit wordt opgesteld. De provincie kan hiervoor een commissie instellen. Tot slot de realisatiefase. In deze fase worden het ruilbesluit en het besluit geldelijke regelingen opgesteld³⁵. Het doel is dat het gebied als geheel beter wordt ingericht (natuur, landbouw, water, bereikbaarheid) én dat individuele deelnemers er niet op achteruitgaan—wat via toedeling en financiële verrekening wordt geborgd.

Noodzakelijke condities

1. **Een bekende uitgangssituatie:** actuele gebiedsinformatie over eigenaren- en gebruik, de huidige kaveldeling, bestaande publieke grondpositie en lopende projecten.
2. **Concretisering van meerdere opgaven op gebiedsniveau:** Meervoudige, locatiegebonden doelen (NNN/cruciale ha, water en hydrologie, agrarische

³⁵ Alle deelnemers moeten zich hieraan houden, maar kunnen in bezwaar maken of in beroep gaan als zij het oneens zijn met het besluit.

structuurverbetering, veenweide, weidevogelkernen, bereikbaarheid/wegen) moeten per gebied zijn uitgewerkt in ligging, omvang (ha) en prioriteit.

3. **Ruilcapaciteit en financieel kader:** voldoende ruilreserve (grond/pacht) en afspraken over voorfinanciering proces/uitvoering.
4. **Noodzaak en urgentie:** meerdere gebiedsopgaven dienen een openbaar belang, zijn verankerd in vastgestelde (wettelijke) doelstellingen met termijnen, en vragen inzet van herverkaveling om deze tijdig en met voldoende zekerheid te realiseren.

Op dit moment ontbreekt met name punt 2. De NNN-opgave is per gebied wel concreet, maar op zichzelf onvoldoende als dragend motief voor een volledig herverkavelingstraject. Daarvoor zijn óók gebiedsspecifieke en locatiegebonden doelen nodig voor onder meer agrarische structuurverbetering en wateropgaven. Juist deze aanvullende doelen zijn in veel gebieden nog niet voldoende uitgewerkt op gebiedsniveau; eerst is verdere concretisering en gezamenlijke vaststelling nodig.

Toekomstige mogelijkheden

In het kader van de POVI werkt de provincie aan een samenhangende visie voor de verschillende opgaven. Deze visie wordt parallel vertaald naar uitvoeringsprogramma's. Op basis daarvan zouden in geselecteerde gebieden meerdere opgaven gelijktijdig via wettelijke herverkaveling kunnen worden gerealiseerd. Het belangrijkste voordeel is resultaatzekerheid (afronding binnen afgesproken termijnen) én juridische bescherming voor deelnemers: zij gaan er per saldo vaak op vooruit en in ieder geval niet op achteruit.

Ter voorbereiding is het van belang dat de provincie een visie voor integrale gebiedsgerichte aanpak verankert in de POVI, voldoende grondpositie opbouwt en structurele financiering reserveert voor grootschalige gebiedsprocessen. Daarmee ontstaan de randcondities om op het juiste moment effectief te kunnen opschalen.

Voorkeursrecht

Het voorkeursrecht biedt de provincie meer regie over strategische grondposities, zonder dat eigenaren worden verplicht tot verkoop. De provincie kan het voorkeursrecht instellen op gronden die planologisch zijn vastgelegd als onderdeel van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) of waarvoor het publiek belang van beleidsopgaven aantoonbaar is geborgd, bijvoorbeeld in de Omgevingsverordening of in een vastgesteld gebiedsprogramma.

Wanneer het voorkeursrecht van kracht is, heeft de provincie het eerste recht van koop zodra een eigenaar zijn grond te koop aanbiedt. Dat voorkomt dat strategische percelen met een natuurdoel ongemerkt naar de markt verdwijnen of worden aangekocht door partijen met een ander belang. Tegelijk blijft de vrijwilligheid overeind: de eigenaar beslist zelf of hij/zij wil verkopen, maar kan dit niet doen zonder de provincie eerst in de gelegenheid te stellen tot aankoop.

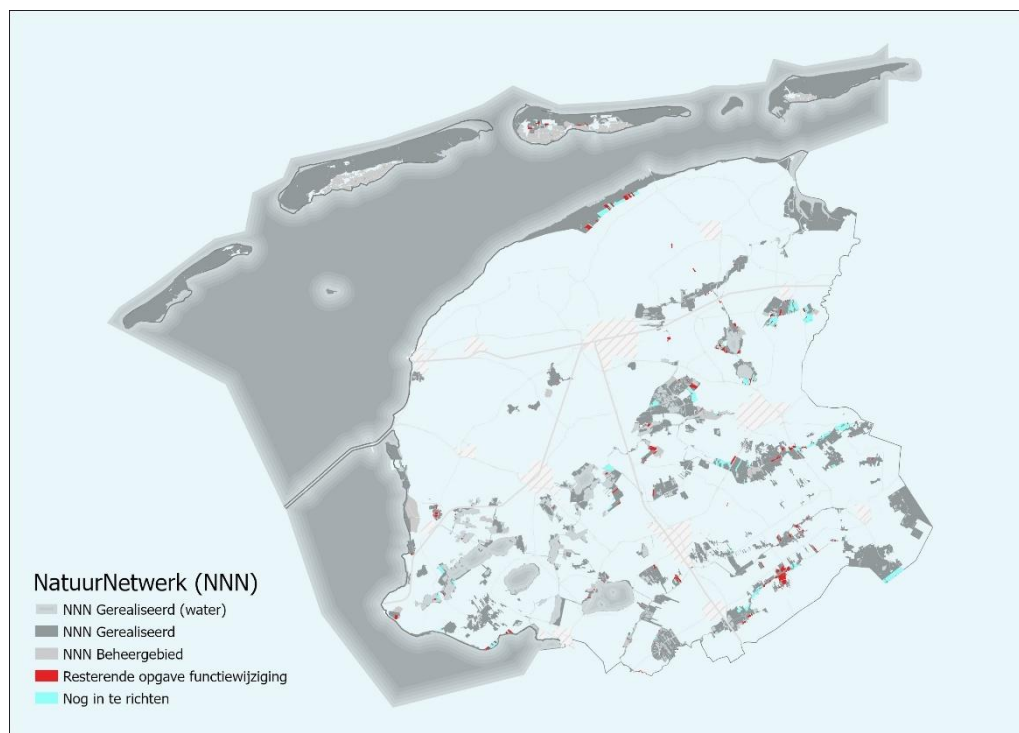
De provincie kan het voorkeursrecht uitsluitend toepassen op gronden die al planologisch zijn aangewezen of waarvoor het NNN formeel is vastgelegd in beleid of programma's. Voor gronden buiten die kaders (buiten het vastgestelde NNN) is toepassing juridisch niet toegestaan.

3. Bijlage 3

Ligging NNN, cruciale hectares en natuur buiten NNN

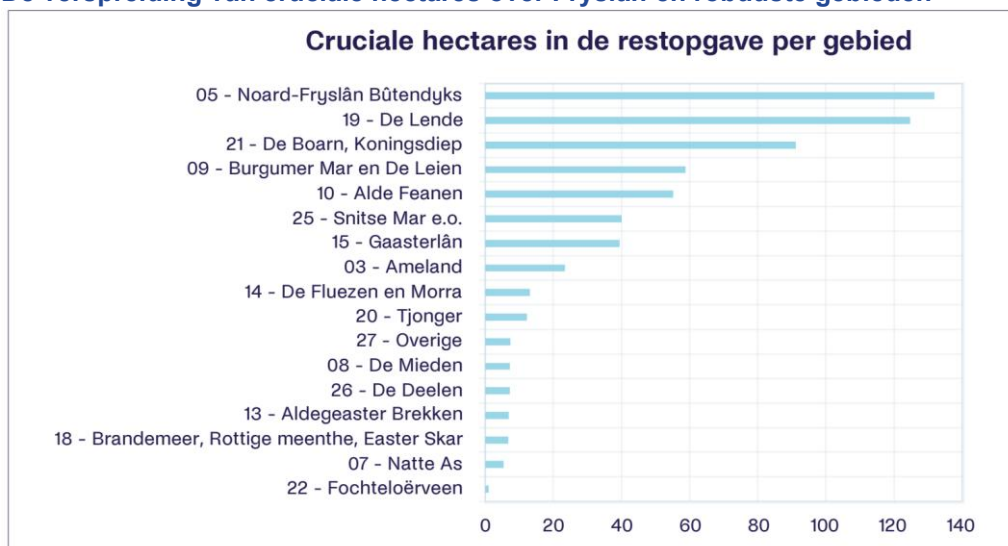
In deze bijlage wordt de ligging van het NNN, de resterende opgave, cruciale hectares en Natuur buiten NNN weergegeven op de Kaart. Kaarten op detail niveau worden niet gedeeld om de anonimiteit van de grondeigenaren te beschermen.

De ligging van het NNN en de resterende opgave van Fryslân



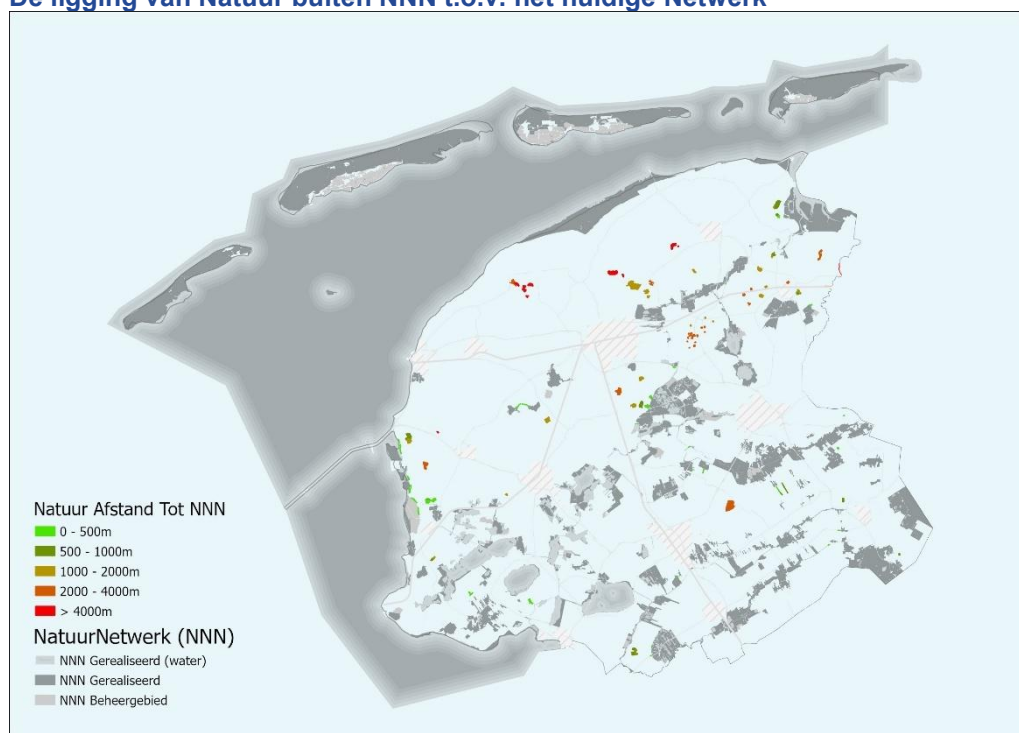
Figuur 1: De resterende opgave van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) in Fryslân.

De verspreiding van cruciale hectares over Fryslân en robuuste gebieden



Figuur 2: Cruciale hectares binnen de restopgave per gebied (in totaal circa 600 ha), het grootste aantal cruciale hectares ligt in Noard-Fryslân Bûtendyks (dit gebied is volledig N2000) en in de lopende gebiedsprocessen van de provincie (met name in de beekdalen vanwege de KRW-opgave).
Bron: Healweis Weromsjen NNN.

De ligging van Natuur buiten NNN t.o.v. het huidige Netwerk



Figuur 3: De ligging van nieuwe natuur binnen Natuur buiten NNN t.o.v. het huidige netwerk