

Healweis weromsjen

Natuurnetwerk Nederland

Een tussenevaluatie van de voortgang van
de realisatie van het NNN in Fryslân

Maart 2025



Inhoudsopgave

Belangrijke definities en afkortingen	3	4. Overzicht restopgave & prognose	32
Inleiding	6	4.1. Trends en prognoses functiewijziging	32
Aanleiding	6	4.2. Trends en prognoses inrichting	34
Doelstellingen van dit rapport	6	4.3. Cruciale (en niet-herlokaliseerbare) hectares in de huidige restopgave	35
Kaderstelling	7	5. Verklaringen, consequenties en risico's	38
Samenvatting en belangrijkste conclusies	8	5.1. Verklaringen voor de huidige voortgang	38
1. Achtergrond en context	12	5.2. Concrete consequenties	40
1.1. Wat is het NNN?	12	5.3. Financiële, Bestuurlijke en Juridische Risico's	40
1.2. Waarom is het NNN belangrijk voor Fryslân?	14	Eindconclusie	43
1.3. Juridisch Kader NNN	15	Bijlagen	44
1.4. Wat is de huidige opgave?	16	Bijlage 1: Historische Context van het Natuur Netwerk Nederland (NNN)	45
2. Inzet instrumentarium, middelen en capaciteit sinds 2022	18	Bijlage 2: Optie 3 uit de Strategische grondnota (met amendement 1 als toelichting)	46
2.1. Instrumentarium	18	Bijlage 3: Briefwisseling LNV over de Herziene planning	47
2.2. Financiën	20	Bijlage 4: Toelichting op Inkomsten en Programmering natuurpact en aanvullingen vanuit programma natuur	49
2.3. Capaciteit	23	Bijlage 5: Voortgang NNN-realisatie per gebied	52
2.4. Versnellingsstrategieën	24	Bijlage 6: Toelichting Volledige Schadeloosstelling (VSS) voor natuurrealisatie	56
3. Voortgang NNN-Realisatie	25		
3.1. Realisatiedynamiek sinds de start van het natuurpact (2014)	25		
3.2. Voortgang functiewijziging sinds de herziene planning	28		
3.3. Vergelijking voortgang andere provincies	29		

Belangrijke definities en afkortingen

Afwaardering van grond betekent dat de financiële waarde van de grond wordt verlaagd, bijvoorbeeld doordat de bestemming (het gebruik) ervan verandert van bijvoorbeeld landbouw naar natuur. Hierdoor kan het land minder opbrengen bij verkoop, omdat het door de nieuwe functie minder economisch rendement oplevert.

Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb)

Een subsidieprogramma met rol voor agrarische collectieven, dat boeren financieel ondersteunt bij duurzaam beheer van hun landbouwgronden met 6-jarige contracten, gericht op behoud van natuur en landschap.

Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)

Een zogenaamde algemene maatregel van bestuur (AMvB) binnen de Omgevingswetsystematiek die regels stelt over de inrichting en bescherming van de fysieke leefomgeving, zoals natuur, water, bodem, en lucht. Het Bkl omvat regels over omgevingswaarden, instructieregels, beoordelingsregels en regels voor monitoring, biedt kaders voor provincies, gemeenten en waterschappen om voor een aantal onderwerpen beleid op te stellen en ruimtelijke kwaliteit te waarborgen.

Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro)

Het *Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro)* was tot 1 januari 2024 een landelijke regeling in Nederland die vastlegt welke ruimtelijke onderwerpen op nationaal niveau zo belangrijk zijn dat het Rijk hiervoor specifieke regels opstelt. Provincies en gemeenten moeten hun ruimtelijke plannen daaraan toetsen en aanpassen. Met de komst van de Omgevingswet is het Barro grotendeels opgegaan in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), maar de achterliggende principes – nationale kaders voor ruimtelijke ordening – blijven ongewijzigd van kracht.

Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL)

Een voormalig overheidsorgaan dat verantwoordelijk was voor de aankoop, beheer en verkoop van landbouwgrond ten behoeve van ruimtelijke ontwikkelingen zoals natuur en infrastructuur.

Cruciale hectares

Deze hectares zijn essentieel om te voldoen aan (inter)nationale wetgeving. Het betreft percelen die om ecologische of hydrologische redenen zo cruciaal zijn dat hier sowieso functiewijziging op moet plaatsvinden. Deze hectares zijn niet-herlokalisierbar. Vaak betreft dit laatste schakels voor belangrijke inrichtingsprocessen. Het realiseren



van deze gronden levert een cruciale bijdrage aan ecologisch en/of hydrologisch systeemherstel.

Dienst Landelijk Gebied (DLG)

Een voormalige overheidsdienst verantwoordelijk voor het beheer en de ontwikkeling van landelijk gebied, inclusief natuur, landbouw en water.

Ecologische Hoofdstructuur (EHS)

Het voormalige Nederlandse natuurbeleid dat nu bekend staat als het Natuurnetwerk Nederland (NNN). Het doel was om natuurgebieden te verbinden en biodiversiteit te bevorderen.

Functiewijziging is het proces waarbij de bestemming of het gebruik van een stuk grond verandert van bijvoorbeeld landbouw of wonen naar natuur. Hierdoor kan de grond ontwikkeld en beheerd worden als natuurgebied. Functiewijziging kan dus plaatsvinden na verwerving van de grond, maar dit kan ook zonder dat verwerving plaatsvindt in samenwerking met de grondeigenaar via zelfrealisatie.

Gemeenschappelijk Landbouw Beleid - Nationaal Strategisch Plan (GLB NSP)

Europees landbouwbeleid en Europees subsidieprogramma dat boeren ondersteunt bij verduurzaming en innovatie in de landbouw.

Grip op Kwaliteit (GOK)

Een strategie van de provincie Fryslan waarbij de grenzen van het Natuurnetwerk Nederland worden aangepast in overleg met grondeigenaren om natuurdoelen efficiënter te realiseren op kansrijke locaties. Hierdoor wordt de omvang van het netwerk behouden, maar worden doelen sneller behaald.

Interprovinciaal Overleg (IPO)

De koepelorganisatie van de Nederlandse provincies die gezamenlijke belangen behartigt en kennisdeling faciliteert.

Kaderrichtlijn Water (KRW)

Een Europese richtlijn die lidstaten verplicht maatregelen te nemen om de ecologische en chemische kwaliteit van water te waarborgen en verbeteren.

Minnelijke verwerving

Een overeenkomst waarbij een overheid of organisatie grond koopt van een eigenaar, met wederzijdse overeenstemming over de prijs. In combinatie met een onteigeningstitel kan er volledige schadeloosstelling geboden worden, zo niet wordt de grond marktconform aangekocht op basis van taxatie.

Natura 2000

Een Europees netwerk van beschermde natuurgebieden, bedoeld om biodiversiteit te behouden door specifieke diersoorten en hun leefgebieden te beschermen.

EU-Natuurherstelverordening

Een Europese verordening die lidstaten verplicht om maatregelen te treffen met als doel natuur te herstellen en te beschermen, met als doel biodiversiteit en ecosystemen te verbeteren.

Natuurpact

Een overeenkomst tussen het Rijk en de provincies om het Natuurnetwerk Nederland te realiseren. Het bevat afspraken over financiële middelen, verantwoordelijkheden en doelstellingen.



Natuurnetwerk Nederland (NNN)

Een netwerk van natuurgebieden in Nederland dat biodiversiteit ondersteunt door leefgebieden van soorten met elkaar te verbinden.

Natuer mei de Mienskip (NmdM)

Een Friese samenwerking van de provincie met maatschappelijke organisaties gericht op het realiseren van het Natuurnetwerk Nederland via lokale betrokkenheid.

Omgevingsverordening Fryslân (OGV)

De provinciale regelgeving waarin onder andere de grenzen, waarden en bescherming van natuurgebieden in Fryslân zijn vastgelegd.

Omgevingswet

Een wet die regels voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water bundelt.

Onteigening

Een juridische procedure waarbij een eigenaar kan worden verplicht zijn eigendom over te dragen aan de overheid in het kader van het algemeen belang, zoals wegen, huizenbouw en natuur tegen een verplichte volledige inkomens- en vermogenscompensatie/volledige schadeloosstelling. Dit wordt toegepast als overeenstemming voorafgaand aan de onteigening niet mogelijk is.

PMJP (Programmatisch Meerjarenprogramma)

Een niet meer geldende subsidieregeling voor natuurbeheer, specifiek gericht op lange termijn projecten.

Programmatisch Landelijk Gebied (PLG)

Een programma dat de aanpak van ruimtelijke en natuurdoelen coördineert, inclusief de reductie van stikstofemissies en natuurherstel.

Ruilgrond

Grond die strategisch wordt aangekocht en ingezet om grondeigenaren te compenseren in kavelruilprocessen, waardoor grond vrijkomt voor natuurontwikkeling binnen het Natuurnetwerk Nederland.

Subsidieregeling Agrarische**Bedrijfsverplaatsing (SAB)**

Een provinciale regeling die agrariërs ondersteunt bij vrijwillige verplaatsing van hun bedrijf, om ruimte te maken voor natuurontwikkeling.

Subsidieregeling Kwaliteitsimpuls**Natuur en Landschap (SKNL)**

Een in alle provincies geldende regeling die financiële ondersteuning biedt voor functiewijziging van landbouwgrond naar natuur, inclusief compensatie voor waardevermindering.

Terreinbeherende Organisatie (TBO)

Een organisatie, zoals Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten of It Fryske Gea, die verantwoordelijk is voor het beheer en behoud van natuurgebieden.

Verwerving betekent dat een overheid, natuurorganisatie of andere instantie grond aankoopt of ruilt, met als doel deze grond in te richten of te beheren als natuurgebied.

Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR)

Een Europese richtlijn die natuurgebieden en diersoorten beschermt, met als doel biodiversiteit te behouden.

Volledige schadeloosstelling

Een schadeloosstelling waarbij grondeigenaren in de aankoop som volledig gecompenseerd worden voor verlies van vermogen en inkomsten, inclusief bijkomende kosten zoals verhuiskosten. Dit kan via minnelijke verwerving voorafgaand aan onteigening of via daadwerkelijke onteigening. Zonder een onteigeningstitel is volledige schadeloosstelling niet mogelijk in verband met staatssteun. Dan kan de overheid alleen marktconform aankopen.

Voortgangsrapportage Natuur (VRN)

Een rapport dat de voortgang van natuurdoelen binnen het Natuurnetwerk Nederland monitort en evalueert.

WILG (Wet Inrichting Landelijk Gebied)

De WILG was een Nederlandse wet die regels geeft voor de herinrichting van landelijke gebieden. Het doel was om landbouw, natuur, waterbeheer en recreatie beter op elkaar af te stemmen. Het kan gaan om herverkaveling (ruil van percelen) of maatregelen zoals het aanleggen van recreatieve voorzieningen of waterberging. Met de WILG konden overheden en betrokken partijen afspraken maken om het landelijk gebied efficiënter en mooier te maken. Ook de WILG is per 1 januari 2024 opgegaan in de Omgevingswet.

Zelfrealisatie

Een aanpak waarbij grondeigenaren zelf hun grond ontwikkelen tot natuurgebied, vaak met ondersteuning van subsidies zoals de SKNL.

GS Gedeputeerde Staten van Fryslân

PS Provinciale Staten van Fryslân

FPLG - Fries Programma Landelijk Gebied

N2000 - Natura 2000

ha. - hectare



Inleiding

Aanleiding

Provinciale Staten (PS) hebben in april 2022 besloten de horizon voor het realiseren van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) te verschuiven van 2027 naar 2035. Ondanks inspanningen was duidelijk geworden dat de streefdatum van 2027 niet haalbaar was vanwege beperkingen in middelen, capaciteit en instrumentarium. In november 2022 is door PS een herziene planning vastgesteld, gebaseerd op beschikbare middelen en uitvoeringsmogelijkheden.

Deze planning stelt dat er in de periode 2023 t/m 2027 750 ha. functiewijziging en 2000 ha. inrichting NNN wordt gerealiseerd. Dit is circa de helft van de resterende opgave van het Natuurpact afgesproken met het Rijk.

Daarbij is afgesproken dat er in 2025 een midterm review moet worden voorgelegd. Dit heeft als doel PS te informeren over de voortgang van de realisatie van het NNN sinds de start van de herziene planning peildatum 1 januari 2023. Deze midterm review is vastgelegd in dit rapport onder de naam '*Healweis weromsjen*'.

Doelstellingen van dit rapport

Dit rapport richt zich op drie kerndoelen:

1. Inzicht verkrijgen in de huidige voortgang van de NNN-realisatie sinds 2022: Deze doelstelling biedt een gedetailleerd overzicht van de voortgang van de NNN-realisatie, het toegewezen en gerealiseerde budget, en de uitgaven voor natuurontwikkeling, en andere relevante posten.
2. Het analyseren van de toegepaste versnellingsstrategieën en instrumenten: Dit onderdeel onderzoekt welke versnellingsstrategieën en instrumenten zijn toegepast, evalueert de effectiviteit daarvan, en identificeert de stappen die nodig zijn om niet-gebruikte instrumenten te implementeren en de verwachte impact hiervan.
3. Verklaringen en consequenties voor de voortgang en prognose voor de resterende opgave. Hier worden de oorzaken van vertragingen en de gevolgen en risico's voor betrokkenen, zoals overheden en grondeigenaren, in kaart gebracht.

Door deze drie pijlers te onderzoeken, beogen we een helder beeld te schetsen van de voortgang, knelpunten en kansen en daarmee strategische handvatten te bieden voor verdere besluitvorming en uitvoering.

Kaderstelling

Voor de rapportage van *Healweis Weromsjen* wordt gewerkt binnen de kaders die PS heeft meegegeven en zoals omschreven in het huidige bestuursakkoord (Bestuursakkoord 2023 – 2027; *Oparbeidzje foar Fryslân*):

Wij ontwikkelen het Natuurnetwerk Nederland volgens de bestaande wettelijke en vastgestelde doelen.

Op basis van budget en handelingskader heeft PS besloten dat er van 1-1-2023 tot 31-12-2027 750 ha. functiewijziging en 2000 ha inrichting NNN heeft plaatsgevonden, dit is de helft van de volledige resterende opgave binnen het Natuurpact. Dit verschil wordt toegelicht in hoofdstuk 1.4. Het Rijk heeft de herziene planning niet geaccepteerd, er is afgesproken na deze rapportage opnieuw contact op te nemen, ook verder toegelicht in hoofdstuk 1.4.

PS heeft ook gesteld dat de realisatie tot en met 2027 met maximale inzet op basis van vrijwilligheid dient te gebeuren. PS heeft bij de behandeling van de strategische grondnota vastgesteld dat er vanaf 2028 voor prioriteit 1 (KRW) en prioriteit 2 (N2000) op basis van schadeloosstelling aangekocht kan worden (hiervoor dient uiterlijk 2027 een voorstel voorgelegd te worden aan PS).

Daarnaast is een amendement aangenomen dat daar waar voor 2027 maatwerk vereist is, volledige schadeloosstelling ingezet kan worden. Dit kon tot op heden nog niet worden toegepast omdat onteigening bestuurlijk expliciet is uitgesloten (voor toelichting zie bijlage 6).

De kaderstelling wordt hieronder in detail toegelicht:

1

Bestuursakkoord 2023-2027

- a. “Wij zetten ons in voor beheer van bestaande natuur en het behalen van de wettelijke en vastgestelde doelen. Wij ontwikkelen het Natuur Netwerk Nederland volgens de bestaande wettelijke afspraken”.
- b. “Wij zijn erop tegen dat het NNN dezelfde juridische status krijgt als Natura2000 (het Europese kader). Want dat zorgt voor te veel beperkingen. Daar blijven wij alert op”.
- c. “Wij zijn tegen verplichte uitkoop van boeren ten behoeve van natuur. Wij zetten in op het vrijwillige spoor om boeren die willen stoppen uit te kopen”.

2

‘Op goede gronden’ Strategische Grondnota NNN (PS 20 april 2022): Maximaal vrijwillig met uitzicht op andere instrumenten voor KRW en Natura 2000

- a. Horizon voor totale opgave NNN naar 2035.
- b. Tot 2027 Maximaal vrijwillig.
- c. Na 2027 Inzet dwingend instrumentarium voor KRW en N2000 zodat de internationale verplichtingen in 2035 gehaald zijn, Uiterlijk 2027 wordt er een plan hiervoor aan PS voorgesteld.
- d. *Amendement*: Indien voor 2027 maatwerk is vereist kan een eigenaar daarvoor schadeloosgesteld worden.

- i NB: Het amendement bij de strategische grondnota is tot op heden niet toegepast, het is juridisch niet mogelijk om eigenaren schadeloos te stellen indien er als ultimum remedium geen verplichte uitkoop kan worden ingezet.*

3

Herziene Planning NNN (PS 30 November 2022)

- a. Maximale inspanning op de realisatie van het gehele NNN (alle prioriteiten 1 (KRW), 2 (N2000) 3 en 4 (Provinciale ambitie)).
- b. Er wordt uitgegaan van een opgave van 750 ha. functiewijziging en 2000 ha. inrichting NNN in de periode 2023 t/m 2027.
 - i NB: Dit is ca. de helft van de resterende opgave volgen het Natuurpact. Bij de behandeling van de herziene planning NNN in PS is aangegeven, dat het niet mogelijk is het volledige NNN te realiseren op basis van het huidige budget en vanwege inzet van een puur vrijwillig instrumentarium.*
- c. Inzet extra capaciteit
- d. In 2025 PS via een midterm review te informeren over de voortgang van de realisatie van het NNN.

4

Het natuurpact (2013)

- a. Provincies dragen verantwoording voor beheer en ontwikkeling van het Natuurnetwerk Nederland (NNN), Natura 2000-gebieden, agrarisch natuurbeheer en soortenbeleid.
- b. Provincies moeten aantoonbaar de beschikbare (rijks)middelen gericht inzetten voor juridische en internationale verplichtingen (Natura 2000, Kaderrichtlijn Water, Vogel- en Habitatrichtlijn).
- c. Binnen de vastgestelde doelen hebben provincies beleidsruimte om de uitvoering vorm te geven.
- d. Provincies moeten aantonen dat financiële middelen en toegekende gronden daadwerkelijk zijn ingezet voor de afgesproken natuurdoelen.
- e. Voor internationale verplichtingen hanteren Rijk en provincies 31-12-2027 als deadline.

Samenvatting en belangrijkste conclusies

Fryslân heeft een taak om het NNN te realiseren, vastgelegd in de bestuurlijke overeenkomst *Het Natuurpact (voorheen de Ecologische Hoofdstructuur)*. De bescherming en ontwikkeling van het NNN is wettelijk vastgelegd in het Besluit kwaliteit leefomgeving van de Omgevingswet. Het doel hiervan is een robuust netwerk te creëren dat belangrijke ecosystemendiensten kan leveren en onze leefomgeving voldoende veerkracht geeft. Dit maakt ruimte vrij voor andere ontwikkelingen in het landschap. Bovendien is dit robuuste netwerk noodzakelijk om te voldoen aan de huidige en toekomstige Europese wet- en regelgeving.

Het Nationaal Natuurnetwerk (NNN) in Fryslân is belangrijk omdat het zorgt voor verbindingen tussen kwetsbare natuurgebieden. Dit is nodig om de biodiversiteit te beschermen en de instandhoudingsdoelen te behalen. Bovendien levert het NNN voordelen op voor economie, gezondheid en milieu:

- **Stikstofproblematiek.** Door veerkrachtige natuurgebieden kan de provincie beter voldoen aan stikstofdoelen. Gezonde natuur betekent meer ruimte om vergunningen te verlenen voor economische ontwikkelingen zonder de natuur te schaden;
- **Waterkwaliteit.** Sterke natuur helpt bij het verbeteren van waterkwaliteit. Daarmee verminderen we vervuiling, houden we regenwater beter vast en ontstaat er minder kans op wateroverlast;
- **Voedselvoorziening.** Gezonde natuurgebieden bevorderen de leefomgeving voor bestuivers (zoals bijen). Het merendeel van onze voedselgewassen is afhankelijk van insectenbestuiving;
- **Recreatieve waarde en welzijn.** mensen voelen zich fitter en gezonder in een groene omgeving (RIVM, WHO). Natuurgebieden trekken ook toeristen aan, wat de lokale economie ondersteunt, bijvoorbeeld in horeca en recreatie.

Het NNN draagt zo bij aan een gezonde leefomgeving, economische kansen en behoud van karakteristieke Friese landschappen.



Fotograaf Harrie Dijkstra

Herziene planning Natuurpact

In 2022 werd duidelijk dat de volledige doelstelling van het Natuurpact in 2027 niet zou worden gehaald. Provinciale Staten hebben op basis van budget en handelingskader een herziene planning vastgesteld, met als doel om in 2027, 750 hectare functiewijziging en 2000 hectare inrichting te realiseren (dit is de helft van de totale opgave die is afgesproken met het Rijk), 1600 hectare functiewijziging en 3700 hectare inrichting.

Sinds 2023 heeft er maximale inzet plaatsgevonden om het gehele NNN te realiseren op vrijwillige basis door middel van 1) kansen benutten binnen alle prioriteiten, 2) uitbreiding van capaciteit waardoor ook buiten de actieve gebiedsprocessen NNN gerealiseerd kan worden en 3) het onderzoeken en

inzetten van versnellingsstrategieën. Het rapport toont echter dat deze maximaal vrijwillige inzet nog steeds onvoldoende oplevert.

In dit rapport *Healweis Weromsjen* rapporteren we over de voortgang van de NNN-realisatie sinds deze herziene planning. Hieruit volgen de volgende hoofdconclusies:

Doelstelling herziene planning

Momenteel is 15% van de door Provinciale Staten in de herziene planning vastgestelde doelstelling behaald (113 ha functiewijziging en 390 ha inrichting) (dit is 7% van de totale natuurpactopgave). Ondanks extra capaciteit en vooralsnog voldoende middelen blijkt uit de prognose dat met de huidige aanpak de doelstelling van PS niet wordt gehaald. De versnellingsstrategieën leveren naar verwachting

450 ha functiewijziging en 1600 ha inrichting op in 2027. Onder optimale omstandigheden is er wel een kans dat we de herziene planning kunnen benaderen op functiewijziging, namelijk met 600 ha en behalen op inrichting, namelijk met 2100 ha.

Prioritering binnen de opgave

De kern van het probleem van de huidige prognose ligt in welk type hectares momenteel worden gerealiseerd. Uit de analyse blijkt dat er nog circa 600 cruciale en niet-herlokaliseerbare hectares moeten worden gerealiseerd. Slechts 15% van de functiewijzigingen binnen de huidige prognose betreft deze essentiële hectares. Ondanks vooralsnog voldoende budget en capaciteit kunnen deze niet optimaal worden ingezet voor de wettelijke opgaves binnen het NNN. Gezien de structurele stagnatie in vrijwillige functiewijziging (via verwerving of zelfrealisatie) met name voor cruciale hectares, zijn aanvullende maatregelen noodzakelijk om de resterende opgave te realiseren. Als cruciale hectares niet worden gerealiseerd kunnen (inter) nationale doelstellingen niet behaald worden.

Fryslân in verhouding met andere provincies

Er zijn meerdere provincies die de doelstellingen niet halen, enkele provincies liggen wel op schema. In 2023 had Fryslân een resterende inrichtingsopgave van 3.467 hectare, wat relatief hoog is in vergelijking met andere provincies. Momenteel ligt 12% van het landelijke tekort op de natuurpactopgave bij onze provincie. Als we kijken naar de prognoses op basis van het huidige beleid dan zal in 2027 ongeveer 20% van het landelijke tekort door Fryslân worden veroorzaakt.

Verklaringen huidige voortgang

De realisatie van natuur in Fryslân wordt mede beïnvloed door schaarste aan landbouwgrond en de afbouw van derogatie, waardoor agrariërs extra hectares zoeken. Tegelijk stijgen de kosten door schadevergoedingen (zoals voor ganzen) en hogere inrichtingskosten. Dit alles verhoogt de gronddruk en creëert marktspanning.

Bij realisatie wordt eerst bekeken of zelfrealisatie mogelijk is. Dit gebeurt echter steeds minder vaak: het laaghangend fruit is al vooralsnog geplukt, de subsidieregeling is minder gunstig en een eigenaar moet hiervoor gemotiveerd zijn. De volgende stap is vrijwillige (marktconforme) aankoop of kavelruil, maar hierbij is de ruilgrond niet altijd aantrekkelijk genoeg en bijkomende kosten of inkomensverlies worden niet vergoed. Minder gangbare instrumenten zoals gesubsidieerde bedrijfsverplaatsing zijn ook een optie, maar hiervoor is beperkt plek en de subsidie is vaak niet voldoende. Tot slot zijn er creatieve oplossingen zoals 'grip op kwaliteit' (herbegrenzing) of agrarische structuurverbetering, deze zijn alleen meestal niet geschikt voor cruciale gronden.

Door het ontbreken van dwingende maatregelen als onteigening kan de provincie grondeigenaren niet volledig compenseren, waardoor er een kloof blijft tussen wat de overheid kan bieden en wat eigenaren nodig hebben om hun bedrijfsvoering voort te zetten of wat ze op de vrije markt kunnen krijgen. Bovendien vertraagt het ontbreken van cruciale percelen de inrichting en blijft versnippering bestaan.

Budget Natuurpact

Er zijn drie belangrijke conclusies wat betreft het huidige budget binnen het Natuurpact voor de ontwikkelopgave:

1. Het tekort op de totale ontwikkelopgave groeit omdat deze middelen aan andere posten worden uitgegeven (met name faunaschade door ganzen, ANLb en Natuurbeheer);
2. Een deel van de door het Rijk beschikbaar gestelde middelen voor de ontwikkelopgave in 2027 blijft mogelijk onbenut, terwijl de bijbehorende natuurdoelstellingen niet volledig gerealiseerd zullen zijn;
3. Gebrek aan financiële middelen is (nog) niet de beperkende factor wat betreft de realisatie van het NNN omdat het tekort nog niet wordt aangesproken.

Concrete gevolgen

Het niet kunnen realiseren van cruciale gronden heeft vier concrete gevolgen:

1. Grote inrichtingsprocessen kunnen niet starten of lopen vast;
2. Tijdelijke beheerskosten lopen op;
3. Grondeigenaren zitten 'vast' in natuurgebieden en kunnen niet verder;
4. De (inter)nationale wettelijke opgaves worden niet gehaald en dat kan consequenties hebben (zie risico's).

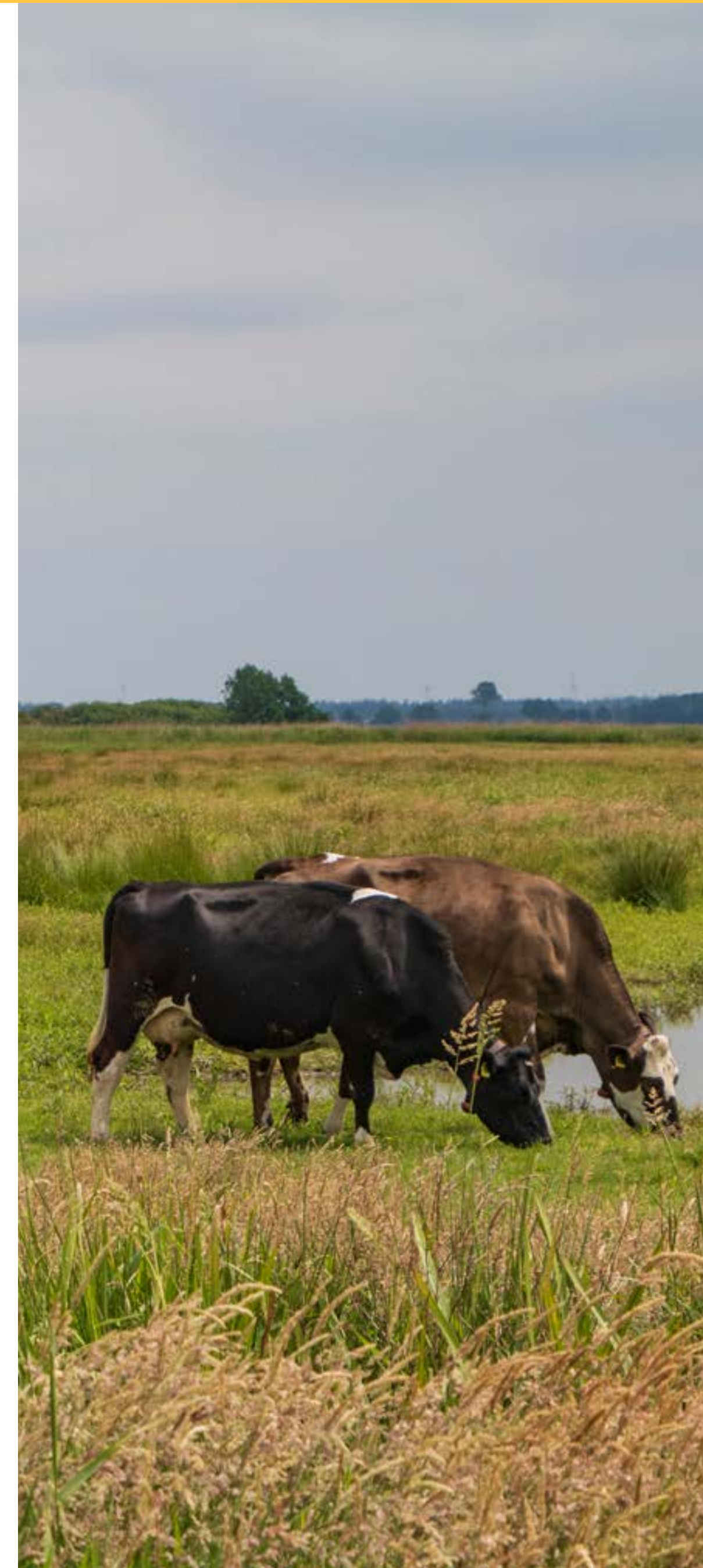
De voortgang van natuurontwikkeling in het NNN stagneert vaak op cruciale percelen omdat deze niet verplaatst kunnen worden. Dit brengt veel emotie met zich mee en creëert voor agrarische ondernemers financieel een lastige positie. Zij zien hun mogelijkheden voor bedrijfsvoering en investeringen afnemen, omdat hun grond begrensd is als natuur of omringd wordt door natuurgebieden in ontwikkeling. Dit leidt tot inkomensverlies, onzekerheid over toekomstperspectieven en maatschappelijke kosten voor onder andere waterbeheer en infrastructuur. Ondertussen kan de natuur niet verder ontwikkelen. Een enkele ontbrekende schakel kan een heel gebied tot stilstand brengen, met negatieve gevolgen voor de ecologische kwaliteit en samenhang.

Financiële, juridische en bestuurlijke risico's

Verplichting natuurpact

Provincies beheren en ontwikkelen het Natuurnetwerk Nederland, Natura 2000-gebieden, agrarisch natuurbeheer en soortenbeleid.

Ze hebben de verplichting om rijksmiddelen doelgericht in te zetten voor juridische en internationale verplichtingen (Natura 2000, Kaderrichtlijn Water, Vogel- en Habitatrichtlijn) en moeten dit aantoonbaar maken. Het Rijk hanteert 2027 als streefdatum. Bij onvoldoende inzet kan het Rijk provincies aanspreken en Europese sancties doorbelasten (dit volgt uit Trip-advies, voor een toelichting op de verplichtingen binnen het Natuurpact zie 5.3).



De huidige voortgang en prognoses voor 2027 leiden tot de volgende constatering:

- Rijksmiddelen uit het Natuurpact blijven mogelijk over;
- Openstaand saldo van Rijksmiddelen verschuift naar andere posten door vertraging in de ontwikkelopgave en hogere uitgaven voor faunaschade, ANLB en natuurbeheer;
- De afgesproken NNN-opgave wordt niet gehaald (sinds 2022 richt Fryslân zich op de herziene planning vanwege het financiële tekort op de totale opgave en beperkingen van het vrijwillig instrumentarium, ook deze doelstelling wordt volgens prognoses niet gehaald);
- De voortgang op basis van huidige vrijwillige aanpak leidt niet tot realisatie het NNN en met name de cruciale hectares voor 2027 of, indien deze trend doorzet, ook niet voor 2035.

Hierdoor dreigt niet-naleving van het Natuurpact, met risico op aansprakelijkstellingen, financieringsverlies en Europese sancties. Het niet voldoen aan wet- en regelgeving kan resulteren in vergunningsproblemen en rechtszaken.

Communicatie met LVVN

De provincie Fryslân heeft besloten de horizon te verleggen naar 2035, de hier opvolgende herziene planning is gecommuniceerd naar LVVN, zij hebben destijds de herziene planning niet geaccepteerd en Fryslân opgeroepen het volledige NNN voor 31-12-2027 te realiseren. Er is afgesproken aan de hand van deze rapportage opnieuw contact op te nemen.

Financiering na 2027

De provincie ontvangt jaarlijks €40 miljoen via het Natuurpact, maar deze Rijksmiddelen stoppen eind 2027 terwijl de taakstelling blijft.

Oplopende kosten

Bepaalde natuurherstelmaatregelen zijn onvermijdelijk. Uitstel vergroot de noodzaak ervan, waardoor de toekomstige financiële last voor zowel de provincie als de inwoners toeneemt. Zeker als de taakstelling blijft zonder rijksmiddelen.

Extra regelgeving

Zolang de natuurdoelen in stikstofgevoelige gebieden (N2000, prioriteit 2 van het NNN) niet worden behaald, blijft vergunningverlening beperkt. Pas wanneer de instandhoudingsdoelen aantoonbaar worden gerealiseerd, kan meer ruimte ontstaan voor economische ontwikkelingen.

Het NNN als beleidsinstrument

Het NNN is de ruggengraat van het natuurbeleid van de provincie. Daarom is een succesvol NNN erg belangrijk voor de realisatie van meerdere doelen waarvoor de provincie verantwoordelijk is. Wanneer het NNN niet wordt gerealiseerd, kan dat tot gevolg hebben dat de natuur in Fryslân niet sterk genoeg is om de doelen op het gebied van klimaatadaptatie, schoon water (KRW), exotenbeleid, biodiversiteit, bomen en bossenstrategie, etc.) te halen.

Een niet-robust Natuurnetwerk Nederland (NNN) resulteert in verminderde biodiversiteit, achteruitgang van bodemgezondheid en afname van cruciale ecosysteemdiensten.

Eindconclusie

Met de huidige aanpak binnen het beleid lukt het niet om aan de (inter)nationale verplichtingen te voldoen. De bestuurlijke opgave uit het Natuurpact wordt niet gehaald, net als de herziene planning die Provinciale Staten in 2022 hebben vastgesteld.

Het vol inzetten op vrijwillige grondverwerving, kavelruil, zelfrealisatie (SKNL), gebieds- en adviescommissies en versnellingsstrategieën, versnelt de realisatie van het NNN enigszins. Dit helpt om het NNN robuuster te maken, maar dit is onvoldoende om te voldoen aan bestuurlijke afspraken en Europese wetgeving. Met deze methodes worden namelijk niet dé hectares gerealiseerd die cruciaal zijn voor grootschalig systeemherstel, essentiële soorten en habitats of die grote inrichtingsprocessen weer in gang kunnen zetten. Deze cruciale hectares zijn niet herlokalisierbar én noodzakelijk om te voldoen aan

Europese en nationale wetgeving, de bestuurlijke overeenkomst *Het Natuurpact*, het besluit van Provinciale Staten uit 2022 en het huidige bestuursakkoord.

Ondanks voldoende capaciteit en voornamelijk voldoende financiële middelen, leidt de huidige inzet van het instrumentarium (vrijwillig met extra inzet op zelfrealisatie en ruilgronden) en de versnellingsstrategieën niet tot voldoende realisatie van cruciale gronden.

Indien Fryslân de rijksmiddelen en beschikbare instrumenten niet inzet om het NNN en (met name) de cruciale hectares binnen de opgave te behalen is er een risico dat de natuurpact opgave als niet nageleefd wordt beschouwd en er niet wordt voldaan aan Europese wetgeving. Indien hier sancties of boetes op volgen kunnen deze worden doorberekend aan de provincie.



1. Achtergrond en context

1.1. Wat is het NNN?

Het Natuurnetwerk Nederland (NNN), vroeger de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) genoemd, is een landelijk netwerk van natuurgebieden die al bestaan en nieuwe natuurgebieden die nog ontwikkeld moeten worden. Het belangrijkste doel van het NNN is om de biodiversiteit te behouden en te verbeteren door natuurgebieden met elkaar te verbinden, maar ook met het omliggende landbouwgebied. Dit netwerk helpt voorkomen dat planten- en diersoorten uitsterven in geïsoleerde gebieden en zorgt voor sterkere ecosystemen.

Het NNN speelt een belangrijke rol in het natuurbeleid van Nederland en is essentieel voor de diensten die de natuur levert, zoals schoon water en schone lucht, die belangrijk zijn voor de samenleving. Het netwerk helpt de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren en maakt landschappen sterker tegen klimaatverandering en andere milieuproblemen zoals de stikstofuitstoot (zie hoofdstuk 1.2).

In Fryslân gaat het NNN niet alleen om het versterken van ecologische verbindingen, maar ook om het behouden van typische en cultuurhistorische landschappen, zoals weidevogelgebieden, veenweiden en de bekende waterstructuren.

In Fryslân ligt de nadruk op:

- **Behoud van biodiversiteit.** Het beschermen van zeldzame planten en dieren, zoals veenmosrietlanden, blauwgraslanden en gebieden waar weidevogels, zoals de grutto, leven.
- **Ecologische samenhang.** Het verbinden van natuurgebieden, zodat dieren en planten zich beter kunnen verspreiden. Dit maakt soorten veerkrachtig en zorgt voor sterkere ecosystemen.
- **Klimaatadaptatie.** Natuurgebieden versterken zodat Fryslân beter bestand is tegen klimaatveranderingen zoals droogte en overstromingen.
- **Beleving en sociaaleconomische waarde.** Het creëren van natuur die makkelijk bereikbaar is voor recreatie en toerisme, wat bijdraagt aan de economie van Fryslân.

In Fryslân omvat het NNN circa 46.000 hectare aan natuur, waarvan een deel al is ingericht en een aanzienlijk deel nog moet worden gerealiseerd (zie hoofdstuk 1.4). Het tempo van functiewijziging en inrichting is hierbij een aandachtspunt.

Historie

In 1990 begon het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij met de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) om de achteruitgang van de natuur en bijbehorende consequenties tegen te gaan. Later werd dit het Natuur Netwerk Nederland (NNN). Het doel was meer natuurgebieden te ontwikkelen en te zorgen voor betere verbindingen tussen leefgebieden van planten en dieren. Vanaf 2010 kregen de provincies steeds meer taken en verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid. In 2013 werden de afspraken met het Rijk herijkt en opnieuw vastgelegd in het Natuurpact, met als doel om voor 2027 in totaal 80.000 hectare extra natuur in Nederland te realiseren (verder toegelicht in hoofdstuk 1.4).

Voor Fryslân betekende dit dat de provincie zelf moest zorgen voor het aanleggen en onderhouden van nieuwe natuur, waaronder 27 grote natuurgebieden. Deze uitvoering ging langzamer dan gepland. Provinciale Staten besloten daarom in 2019 om vooral de kwaliteit van bestaande natuur te verbeteren en de internationale doelen voor water (KRW) en Natura 2000 te halen. In 2022 is de planning van het NNN herzien en vanaf dat moment is ingezet op de realisatie van alle prioriteiten binnen het netwerk. Dit rapport rapporteert over de voortgang sinds dat besluit (voor een uitgebreider overzicht van de historische context van het NNN zie bijlage 1).

De uitvoering van NNN-realisatie in Fryslân

Het Natuurnetwerk Nederland (NNN) wordt in Fryslân gerealiseerd via vier grote gebiedsprocessen: Achtkarspelen-Zuid, Alde Feanen, Beekdal Linde en Koningsdiep en door Natuer mei de Mienskip. In de vier gebiedsprocessen werken overheden, terreinbeheerders en andere betrokkenen samen aan de functiewijziging, inrichting en verdere ontwikkeling van natuur. Gebiedsprocessen zijn langlopende trajecten waarbij verschillende belanghebbenden, zoals boeren, natuurorganisaties en gemeenten, samenwerken aan de inrichting en het beheer van natuurgebieden. Binnen deze processen wordt gekeken naar combinaties met andere opgaven, zoals waterbeheer en landbouwtransitie, zodat natuurontwikkeling beter ingepast kan worden in de bredere ruimtelijke ontwikkeling van Fryslân.

Natuer mei de Mienskip (NmdM) werkt in het overige NNN-gebied buiten de vier gebiedsprocessen aan de realisatie van NNN. NmdM richt zich op een gebiedsgerichte aanpak van onderop, waarbij bewoners, agrariërs en andere lokale partijen actief betrokken worden bij natuurontwikkeling. Door maatwerk en samenwerking met de streek wordt gezocht naar haalbare en breed gedragen oplossingen.

Tot en met 2022 werd vooral via de vier provinciale gebiedsprocessen gewerkt aan de realisatie van het NNN. De organisaties achter NmdM maakten gebruik van het uitdaagrecht en formuleerden een gezamenlijk plan, waarbij de provincie ook als partner en financier werd betrokken, waarmee Provinciale Staten in juli 2019 instemden. Sindsdien werkt NmdM aan de realisatie van het gehele NNN buiten de gebieden van de vier de gebiedsontwikkelprocessen van de provincie (conform het besluit van PS in 2022).

NmdM bestaat uit de Friese Milieufederatie, It Fryske Gea, LTO Noord, Staatsbosbeheer, Het Friesch Grondbezit, Natuurmonumenten, Kollektivenberied Fryslân, Feriening Biologyske Boeren Fryslân, de Provincie Fryslân, het Collectief Particuliere Natuurbeheerders en Wetterskip Fryslân.

Prioritering in Fryslân

De NNN gebieden zijn in onze provincie opgedeeld in vier prioriteiten. Elke prioriteit dient een eigen doel. De belangrijkste hiervan zijn het uitvoeren van de KRW-maatregelen en het inrichten van Natura 2000-gebieden waarmee direct invulling wordt gegeven aan de Europese KRW-doelen en VHR-doelen. KRW en Natura 2000 zijn het meest van belang vanwege de internationale doelstellingen. De rijksmiddelen moeten hier doelgericht voor worden ingezet. KRW staat op prioriteit 1 in verband met een resultaatsverplichting in 2027. In Fryslân zijn deze doelen als volgt verwerkt in de prioritering:

Sinds 2022 werkt Fryslân tegelijk aan alle prioriteiten. Onlangs is er opnieuw in kaart gebracht welke hectares in de restopgave het meest bijdragen aan het halen van de natuurdoelen (zie ook hoofdstuk 4.3). Prioriteit 1 en 2 zijn het meest van belang voor het voldoen aan Europese wetgeving, deze bevatten daarom cruciale hectares.

Prioriteit 1. Kader Richtlijn Water (KRW)

De KRW is een internationaal doel en onderdeel van de afspraken in het Natuurpact. Met de realisatie van KRW-gebieden worden goede leefgebieden gerealiseerd voor de planten en dieren die er thuishoren.

Prioriteit 2. Natura 2000

Natura 2000 is een Europees netwerk van beschermde natuurgebieden en daarom een internationale doelstelling. In Natura 2000 gebieden worden bepaalde diersoorten en hun natuurlijke leefomgeving beschermd om de biodiversiteit te behouden.

Prioriteit 3. NNN Provinciale Ambitie

Naast de internationale doelen heeft de provincie Fryslân zelf ook ambities op het gebied van natuur. Dit gaat om de realisatie van nieuwe natuur binnen de begrenzing van de gebiedsontwikkelingen Achtkarspelen Zuid, Koningsdiep en Beekdal Linde.

Prioriteit 4. NNN Overige Gebieden

Deze gebieden liggen aan de randen van, of geheel buiten de gebiedsontwikkelingsprojecten Koningsdiep, Beekdal Linde en Achtkarspelen Zuid. Deze gebieden zijn belangrijke schakels om het natuurnetwerk in Fryslân compleet te maken.

1.2. Waarom is het NNN belangrijk voor Fryslân?

Het creëren van een robuust natuurnetwerk in Fryslân biedt vele voordelen voor de bredere ecologische gezondheid van de regio. **Een van de belangrijkste bijdragen is dat het NNN verbinding creëert tussen kwetsbare natuurgebieden en deze sterker maakt.** Tegelijkertijd behouden we het cultuurhistorische landschap, bevorderen we biodiversiteit en versterken we ecosystemen, wat weer gunstig is voor waterzuivering, klimaatregulatie en bodemvruchtbaarheid. Hieronder worden enkele belangrijke en actuele functies van het NNN toegelicht.

Stikstof problematiek

De stikstofproblematiek heeft grote invloed op economische ontwikkelingen in Fryslân. Het is steeds moeilijker geworden om vergunningen te verlenen voor projecten of activiteiten die stikstof uitstoten, omdat deze niet mogen leiden tot aantasting van stikstofgevoelige natuur.

Zolang de natuurdoelen in stikstofgevoelige gebieden niet worden behaald, blijft de verlening van vergunningen problematisch (bijvoorbeeld voor PAS melders). Binnen het huidige juridisch en beleidsmatig kader dient eerst te worden aangetoond dat de instandhoudingsdoelen kunnen worden bereikt, alvorens de overheid kan overgaan tot het verlenen van extra ruimte voor vergunningen. Zodra helder is dat de gestelde natuurdoelen zullen worden gerealiseerd en geborgd, kunnen bevoegde instanties in hun afweging meer ruimte creëren voor economische ontwikkelingen en nieuwe activiteiten.

Uit de Natuurdoelanalyses (NDA's) blijkt dat maatregelen alleen binnen de grenzen van Natura 2000-gebieden niet genoeg zijn om de natuur in goede staat te houden*. Het Natuurnetwerk Nederland (NNN) speelt daarom een belangrijke rol bij het ondersteunen van stikstofgevoelige gebieden. In een verbonden natuurnetwerk kunnen planten en dieren zich makkelijker verspreiden. Dit zorgt voor meer variatie in soorten en gezondere populaties. Zulke veerkrachtige ecosystemen kunnen beter omgaan met verstoringen, zoals een tijdelijke hogere stikstofdepositie. Daardoor ontstaat er mogelijk meer ruimte voor nieuwe (economische) ontwikkelingen

Het is dan ook belangrijker dan ooit om een sterk Natuurnetwerk te realiseren. Een veerkrachtig en robuust NNN is nodig om de natuurdoelen binnen stikstof gevoelige N2000 gebieden te behalen.

Waterkwaliteit

Een gezonde waterkwaliteit is erg belangrijk voor zowel de natuur als de mens. Daarom heeft de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) heldere doelen vastgesteld voor de ecologische en chemische kwaliteit van alle wateren. Het behalen van deze doelen is niet alleen nodig voor het behoud van planten en dieren maar ook voor alles wat de natuur voor ons doet. Een stevig en goed beheerd watersysteem zorgt bijvoorbeeld voor schoner (drink)water, opvang en vasthouden van regen en minder kans op wateroverlast.

* Dit volgt ook uit een analyse van de Europese Commissie 'Assessment, monitoring and reporting of conservation status'

Binnen Natura 2000 en andere beschermde gebieden wordt steeds vaker gekeken naar de totale milieueffecten. Als de waterkwaliteit al slecht is, zijn planten en dieren extra kwetsbaar voor extra belasting, bijvoorbeeld door stikstof of andere vervuiling. Hierdoor kan er sneller algenbloei en zuurstoftekort ontstaan, wat slecht is voor de biodiversiteit en recreatie. Een goede waterkwaliteit is dan ook gunstig voor zowel de natuur als onze gezondheid en veiligheid: zwemwater is vrij van gevaarlijke bacteriën en bossen of natte gebieden werken als natuurlijke buffers tegen overstromingen.

Veel verschillende leefgebieden rond meren en beken helpen bij het afbreken van vervuiling (zoals de afbraak van organisch materiaal door micro-organismen) en bij het opslaan van CO₂ in de bodem en vegetatie. De Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) benadrukt daarom dat we niet alleen naar het water zelf moeten kijken maar ook naar de kwaliteit van de omliggende natuur. Als we investeren in biodiversiteit en natuurlijke infrastructuur rond water, bouwen we aan een sterk watersysteem dat beter bestand is tegen klimaatverandering en droogte. Tegelijkertijd draagt dit bij aan onze gezondheid, recreatie en een prettige leefomgeving.

Zowel de KRW-prioriteitsgebieden als de belangrijke omliggende gebieden van het NNN zijn daardoor onmisbaar voor een goede waterkwaliteit en voor het voorkomen van water of droogte-overlast.

Voedselvoorziening

Het Nationaal Natuurnetwerk (NNN) in Fryslân is erg belangrijk voor onze voedselvoorziening. Een sterk natuurnetwerk zorgt voor een gezonde en stabiele groep bestuivers, zoals wilde bijen en vlinders. Wetenschappelijk onderzoek, bijvoorbeeld samengevat in het IPBES-rapport* (Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services), laat zien dat ongeveer 75% van onze belangrijkste voedselgewassen (deels) afhankelijk is van insectenbestuiving. Bestuivers leveren een essentiële dienst: ze zorgen voor meer en betere opbrengsten van landbouwgewassen.

Momenteel neemt het aantal bestuivers sterk af door verlies van leefgebied, gebruik van pesticiden of klimaatverandering. Dat leidt tot lagere oogsten of hogere productiekosten. Bestuivers hebben verbonden leefgebied nodig. Het NNN is ontworpen om genoeg leefgebieden te herstellen, verbinden of aan te leggen. Zo krijgen bestuivers goede leefomstandigheden, wat niet alleen helpt om wilde bijen en vlinders te behouden, maar ook de agrarische sector in Fryslân en daarbuiten sterker maakt.

Het beschermen en ondersteunen van bestuivers kent een resultaatsverplichting binnen de EU-natuurherstelverordening.

Een stevig natuurnetwerk is een belangrijk beleidsinstrument om ervoor te zorgen dat er genoeg bestuivers blijven bestaan.

Recreatieve waarde en welzijn

Het NNN is belangrijk voor de recreatieve waarde van ons landschap en voor het welzijn van de bevolking. Volgens onderzoek van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) heeft een groene omgeving een positief effect op onze lichamelijke en mentale gezondheid. Mensen die natuur in de buurt hebben, ervaren minder stress en hebben een kleinere kans op angst- of stemmingsklachten. Dit verlaagt de druk op de gezondheidszorg.

De natuur en het cultuurhistorisch landschap van het NNN vergroot bovendien de toeristische aantrekkingskracht van een regio. Gebieden met een rijke biodiversiteit en afwisselende natuur trekken meer bezoekers. Dit stimuleert de lokale economie, bijvoorbeeld via horeca, accommodaties en andere natuuractiviteiten. Dit sluit aan bij nationaal beleid, dat benadrukt dat economische ontwikkeling en natuurbehoud elkaar kunnen versterken.

Door te investeren in het NNN beschermen we niet alleen kwetsbare planten en dieren maar kunnen ook mensen uit alle lagen van de samenleving genieten van natuur in hun eigen omgeving. Dit zorgt voor meer sociale samenhang, biedt kansen voor onderwijs en stimuleert een gezonde, actieve leefstijl.

Kortom, het NNN heeft een brede, positieve invloed op de samenleving en is een onmisbaar onderdeel van toekomstbestendig natuur- en gezondheidsbeleid.

1.3. Juridisch Kader NNN

Het Natuurnetwerk Nederland (NNN) is de basis voor het natuurbeleid in ons land. Het NNN staat beschreven in wetten op drie niveaus: Europees, nationaal en provinciaal (bijvoorbeeld in Fryslân). Het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) bepaalt dat het NNN moet worden begrensd en beschermd. In de provincie is dit geregeld via de Omgevingsverordening (OGV). Daarnaast moet Nederland zich houden aan Europese regelgeving, zoals de Kaderrichtlijn Water, de Vogel- en Habitatrichtlijn en de EU-Natuurherstelverordening.

NNN in de nationale wet: Omgevingswet en Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)

De Omgevingswet en het Bkl geven landelijke regels voor het aanwijzen, beschermen en ontwikkelen van het Natuurnetwerk Nederland (NNN). In de Omgevingswet (artikel 2.44) en het Bkl staat onder andere dat provincies in hun eigen regels (omgevingsverordening) moeten aangeven welke gebieden tot het NNN horen en waar die gebieden precies liggen (de begrenzing). Ook moeten zij de belangrijke kenmerken en waarden van die natuurgebieden vastleggen. Denk hierbij aan soorten planten en dieren maar ook aan bodem- en watercondities. Daarnaast moeten provincies ervoor zorgen dat de kwaliteit en de grootte van het NNN gelijk blijven of verbeteren. Als er schade ontstaat door bepaalde activiteiten, moet die schade worden gecompenseerd, zodanig dat de kwaliteit, oppervlakte en samenhang van het natuurnetwerk behouden blijven (artikel 7.6, 7.7, 7.8 Bkl).

NNN in de provincie Fryslân: Omgevingsverordening Fryslân (OGV)

In de provincie Fryslân zijn de landelijke regels uit het Bkl verder uitgewerkt in de Omgevingsverordening Fryslân 2022 (OGV). Op kaarten in de bijlagen is aangegeven welke gebieden bij het NNN horen. De belangrijkste kenmerken en waarden van deze natuurgebieden vastgelegd in het provinciale Natuurbeheerplan.

Overheden moeten deze natuurwaarden beschermen en versterken als zij plannen maken of projecten uitvoeren. Alleen in zeer bijzondere gevallen, als er echt geen andere keuze is en het gaat om een groot algemeen belang (bijvoorbeeld veiligheid), mag er van deze regels worden afgeweken. Eventuele schade aan het NNN moet dan volledig worden gecompenseerd, zodanig dat de kwaliteit, oppervlakte en samenhang van het natuurnetwerk behouden blijven (artikelen 2.37, 2.38, 2.39, 2.42 OGV).

Relatie met Europese wetgeving

- **Kaderrichtlijn Water (KRW)**

De Europese lidstaten hebben gezamenlijk afgesproken dat uiterlijk in 2027 een goede chemische en biologische toestand bereikt moet zijn ten aanzien van water. In Fryslân betekent dit minder vervuiling (bijvoorbeeld minder meststoffen, metalen en pesticiden) en gezondere wateren. Bufferzones langs de waterkant en natuurlijke oevers dragen hieraan bij.

- **Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR)**

Deze richtlijnen beschermen planten- en diersoorten in Natura 2000-gebieden en daarbuiten. Belangrijke natuurgebieden zijn aangewezen als beschermde zones (Natura 2000) en er moeten maatregelen worden genomen om habitats en soorten in goede staat te houden of te herstellen. Activiteiten die schadelijk zijn voor deze gebieden of soorten mogen alleen onder strenge voorwaarden doorgaan. Verder moeten landen regelmatig rapporteren over de voortgang en samenwerken om de biodiversiteit te beschermen. In Fryslân wordt bijvoorbeeld gewerkt aan het tegengaan van versnippering en aan het verbeteren van waterpeil en biodiversiteit.

- **Natuurherstelverordening**

Volgens deze Europese verordening moeten lidstaten in 2030 maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat minstens 20% van de Europese natuur hersteld is en tegen 2050 100%. Daarnaast bevat de verordening verplichtingen ten aanzien van stadsnatuur, het tegengaan van de achteruitgang van bestuivers en het verwijderen van barrières in rivieren. Elk EU-land moet een natuurherstelplan opstellen en rapporteert vanaf 2025 elk jaar over de voortgang. In Nederland moeten we 30.000 hectare natuur herstellen vóór 2030; Fryslân moet daarvan zo'n 5.000 hectare herstellen.

De Europese regels stellen duidelijke doelen en deadlines (bijvoorbeeld 2027, 2030 en 2050). Het Natuurnetwerk Nederland is noodzakelijk om deze doelen te halen.



1.4. Wat is de huidige opgave?

De realisatie van het NNN valt sinds 2014 onder het Natuurpact. *Het Natuurpact* is een bestuurlijke overeenkomst en volgde uit de noodzaak om nationale en internationale natuurdoelstellingen te realiseren, zoals vastgelegd in de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW), Natura 2000 en destijds de PAS. Het pact, afgesloten in 2013 tussen het Rijk en de provincies, had als doel de decentralisatie van verantwoordelijkheden voor natuurbeheer, -ontwikkeling en -behoud naar de provincies te combineren met financiële middelen en beleidsafspraken. Hiermee werd beoogd om een robuust NNN te realiseren, dat als het ware “tegen een stootje kan” en daarmee bedrijven meer ontwikkelruimte te geven. Daarnaast zal een robuust NNN de biodiversiteit versterken en essentiële ecosysteemdiensten, zoals waterzuivering en klimaatregulatie, waarborgen. *Het Natuurpact* was een reactie op eerdere stagnaties in de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en moet de provincies in staat stellen om via gebiedsgerichte aanpakken versneld natuurdoelen te behalen.

Landelijke opgave 2027: vastgelegd in de bestuurlijke overeenkomst het Natuurpact

Het Natuurpact beoogt de bescherming en verbetering van de biodiversiteit door middel van de volgende afspraken:

- **Realisatie van het Natuurnetwerk Nederland (NNN).** De provincie Fryslân heeft zich gecommitteerd aan het realiseren van nieuwe natuurgebieden binnen het NNN.

Dit betreft de uitbreiding en verbetering van natuurgebieden die ecologisch waardevol zijn en bijdragen aan het ecologische netwerk in Nederland. Het Natuurpact legt vast dat het Rijk en de provincies gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het bereiken van 80.000 ha. nieuwe natuur in 2027, waarbij de provincies de regie hebben over de uitvoering. Deze nieuwe natuur is planologisch vastgelegd in de provinciale omgevingsverordening. De provincie is verantwoordelijk voor de functiewijziging van grond voor natuurontwikkeling en het herstel van natuurwaarden binnen het NNN. Dit kan onder meer door aankoop van grond, het gebruik van subsidieregelingen voor natuurbeheer, en het inzetten van andere instrumenten;

- **Ondersteuning van natuurbeheer en -ontwikkeling.** Provincies, waaronder Fryslân, werken samen met het Rijk om de natuur te beheren en te ontwikkelen. Het Rijk heeft financiële middelen beschikbaar gesteld voor natuurontwikkeling en natuurbeheer. Natuurontwikkeling betreft het wijzigen van functie en inrichten van gebieden (SKNL). Natuurbeheer betreft onderhoud en indien nodig herstel van bestaande natuur. De provincie Fryslân ontvangt ook middelen voor agrarisch natuurbeheer (ANLb);
- **Toekenning van financiële middelen.** Het Rijk heeft binnen het kader van het Natuurpact tot en met 2027, financiële middelen beschikbaar gesteld voor de realisatie van het NNN. De financiële dekking is opgebouwd uit de afspraken in het bestuursakkoord natuur (budgettaire afspraken en het grond-voor-grond principe), de € 200 miljoen intensivering, EU-cofinanciering en bijdragen van provincies en derden.

Van de € 200 miljoen natuurintensivering bij regeerakkoord wordt jaarlijks circa de helft besteed aan beheer (en voor verbeteren van de hydrologie in het kader van de PAS). De andere helft wordt gereserveerd voor de natuurontwikkeling van het robuuste Natuurnetwerk Nederland;

- **Flexibiliteit in het gebruik van middelen.** De provincie heeft een zekere mate van flexibiliteit in het inzetten van deze middelen, afhankelijk van de lokale behoeften en prioriteiten. Dit betekent dat Fryslân de vrijheid heeft om binnen de afgesproken kaders de middelen te verdelen tussen verschillende natuurprojecten en -programma's, zoals de realisatie van het NNN, natuurherstelmaatregelen en beheer van Natura 2000-gebieden. De rijksmiddelen zijn specifiek toegekend voor het voltooien van de N2000 en KRW verplichtingen en moeten voor die doelen worden gebruikt (voor meer toelichting over de verplichtingen onder het Natuurpact zie een toelichting op de analyse van TRIP in hoofdstuk 5.3).

Resterende opgave Fryslân volgens het natuurpact

Fryslân heeft onder het natuurpact en zoals vastgelegd in het Bkl (destijds Barro) gebieden begrensd als NNN om de gezamenlijke doelstelling van 80.000 ha. nieuwe natuur te behalen. De restantaakstelling van realisatie van deze NNN-gebieden voor functiewijziging en inrichting was vanaf 1 januari 2023 als volgt: 1618 ha. functiewijziging en 3689 ha. inrichting.

Dit betreft de landelijke opgave die is afgesproken met het rijk.

Provinciale doelstelling 2027: Vastgelegd in de herziene planning door PS in 2022

In 2022 werd duidelijk dat de volledige landelijke opgave zoals vastgelegd in het natuurpact niet gehaald ging worden in 2027 door onder andere budgettekorten en de beperkingen van het vrijwillig instrumentarium. In 2022 heeft hierover besluitvorming plaatsgevonden wat heeft geleid tot de nieuwe afspraken over de samenwerking met Natuer mei de Mienskip (NmdM) (maart 2022) en evaluatie van de aanpak voor de NNN-realisatie via de Strategische grondnota NNN (april 2022). In november 2022 is de daaropvolgende herziene planning van de NNN-realisatie in Provinciale Staten van Fryslân vastgesteld.

Bij de behandeling van de Strategische grondnota NNN (april 2022) heeft PS de volgende besluiten genomen:

1. Te kiezen voor de uitwerking van optie 3 (zie bijlage 3):
 - 1) *Horizon voor totale opgave NNN naar 2035;*
 - 2) *Tot 2027 Maximaal vrijwillig;*
 - 3) *Na 2027 Inzet dwingend instrumentarium voor KRW en N2000 zodat de internationale verplichtingen in 2035 gehaald zijn, Uiterlijk 2027 wordt er een plan hiervoor aan PS voorgesteld;*
 - 4) *Amendement: indien voor 2027 maatwerk is vereist kan een eigenaar daarvoor schadeloosgesteld worden.*

Om te komen tot een gedragen werkwijze gaan wij daarbij uit van de volgende uitgangspunten:

- a. vrijwilligheid blijft het uitgangspunt, met prioriteit voor de internationale verplichtingen KRW en N2000;
 - b. zorg voor het belang van de grondeigenaar, met oog voor genoeg vervangende grond of financiële compensatie;
 - c. zorgvuldige, integrale gebiedsprocessen, in samenwerking met de partners in het landelijk gebied.
2. De bestaande mogelijkheden voor volledige schadeloosstelling binnen en buiten gebiedsprocessen gelijk te trekken;
 3. GS opdracht geven om dit besluit mee te nemen in de nieuwe planning welke in het najaar van 2022 in PS komt. Daar waar het passend en noodzakelijk in een gebiedsproces is om alle mogelijkheden van (volledige) compensatie, in overleg met de betrokken deelnemers aan het gebiedsproces, mogelijk te maken voor de realisatie van N2000 en KRW-doelen.

Met de herziene planning NNN (november 2022) heeft PS de volgende besluiten genomen:

Bij de herziene planning is besloten het budget kaderstellend te maken. De planning is hierop aangepast.

1. Te kiezen voor scenario 3: maximale inspanning op de realisatie van het gehele NNN door de beschikbare financiële middelen voor alle prioriteiten 1 (KRW), 2 (N2000) 3 en 4 (Provinciale ambitie) in te zetten;

2. De benodigde capaciteit beschikbaar te stellen: 13 fte voor NmdM, 4 fte voor de uitvoering van de strategische grondnota NNN en 1 fte voor provinciaal adviseur voor de komende 5 jaar;
3. Gedeputeerde Staten opdracht te geven om in het voorjaar van 2025 Provinciale Staten met een midterm review (tussenevaluatie) te informeren over de voortgang van de realisatie van het NNN.

Resterende opgave Fryslân tot 2027 volgens de herziene planning van PS

Bij de herziene planning is een inschatting gemaakt hoeveel hectare van de totale opgave in 2027 konden worden gerealiseerd: 750 ha. functiewijziging en 2000 ha. inrichting (in de periode 1-1-2023 t/m 31-12-2027). NmdM heeft in haar aanbod aangegeven dat zij daarvan 500 ha. functiewijziging en 1000 ha. inrichting zal realiseren. De overige hectares worden in de gebiedsontwikkelingsprojecten uitgevoerd. Dit is circa de helft van de resterende opgave volgens het Natuurpact.

Communicatie LNV over de herziene planning

In november 2022 heeft de provincie Fryslân via een brief de herziene planning van het NNN voorgelegd aan, toen nog, het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). In deze brief is benadrukt dat de beschikbare middelen ontoereikend zijn om het NNN volledig te realiseren. De provincie heeft aangegeven zich in te zetten voor versnellingsstrategieën en het benutten

van koppelkansen met andere budgetten naast het Natuurpact. Desondanks is de verwachting uitgesproken dat het volledige NNN vóór 2027 niet gerealiseerd zal kunnen worden. Dit conform het besluit van PS november 2022 dat er 750 ha. functiewijziging en 2000 ha. inrichting NNN in 2027 gerealiseerd zou worden (dit is ongeveer de helft van de resterende opgave van de realisatie van de Friese NNN). Fryslân heeft daarom voorgesteld om in het voorjaar van 2025 een evaluatie te organiseren en de bevindingen opnieuw met LNV te bespreken.

LNV heeft destijds gereageerd en gaf aan de inspanningen van Fryslân om de resterende opgave van het NNN maximaal op te pakken te waarderen. LNV gaf aan de adviezen van de Taskforce Versnelling NNN hierbij te betrekken. Maar het ministerie verwachtte wel; dat Fryslân het volledige Friese deel van het NNN realiseert per 31 december 2027. Het bezwaar van Fryslân dat er onvoldoende budget is voor de volledige realisatie wordt niet herkend. LNV staat open om opnieuw dit gesprek aan te gaan in 2025 als Fryslân meer zicht heeft op wat in 2027 behaald kan worden.

LNV heeft Fryslân opgeroepen om maximaal in te zetten op de volledige en tijdige realisatie van het Friese NNN, zodat de landelijke doelstelling van 80.000 hectare ingerichte nieuwe natuur in 2027 kan worden gehaald (zie bijlage 3).

De verwachtingen van het Rijk en het huidige beleid van de provincie sluiten momenteel niet op elkaar aan, dit is een risico (deze en andere risico's worden verder toegelicht in hoofdstuk 5.3).

2. Inzet instrumentarium, middelen en capaciteit sinds 2022

Sinds de besluitvorming van PS in 2022 is vol ingezet op een maximaal vrijwillige realisatie van het NNN. Er zijn grofweg drie randvoorwaarden die van belang zijn voor de realisatie van het NNN: geschikt instrumentarium, voldoende middelen en voldoende capaciteit. In dit hoofdstuk wordt de inzet op deze drie onderwerpen sinds 2022 toegelicht. Tot slot worden de ingezette en onderzochte versnellingsstrategieën besproken.

2.1. Instrumentarium

Hieronder volgt een lijst van de instrumenten die voor de functiewijziging van het NNN kunnen worden ingezet. Hieronder volgt een korte objectieve toelichting per instrument. Daarna wordt omschreven welke instrumenten Fryslân heeft ingezet voor de realisatie van het NNN.

Beschikbaar instrumentarium voor functiewijziging

- **Grondverwerving en -verkoop (minnelijk).** Overheden kunnen grond kopen of verkopen om bijvoorbeeld huizen te bouwen, natuurgebieden te maken of infrastructuur aan te leggen. Bij vrijwillige aankoop (minnelijk) spreken koper en verkoper een prijs af, gebaseerd op een onafhankelijke taxatie. Dit proces resulteert in een koopovereenkomst (zonder onteigeningstitel is marktconforme aankoop via taxatie het maximale wat door de overheid geboden mag worden).
- **Zelfrealisatie met afwaardering van grond.** Een functiewijziging, bijvoorbeeld via een wijziging in het omgevingsplan, kan leiden tot een waardedaling van grond. Dit gebeurt wanneer de toegestane bestemming verandert, bijvoorbeeld van landbouw naar natuur. Grondeigenaren worden in zulke gevallen financieel gecompenseerd via regelingen zoals de Subsidieregeling Kwaliteitsimpuls Natuur en Landschap (SKNL), waardoor de transitie naar natuurdoelen wordt vergemakkelijkt.
- **Vrijwillige kavelruil en aankoop van ruilgrond.** Vrijwillige kavelruil is een proces waarbij eigenaren percelen onderling ruilen om efficiënter landgebruik te realiseren. Dit kan eenvoudig plaatsvinden tussen enkele partijen, maar er bestaat ook een planmatige aanpak waarbij doelen zoals natuurontwikkeling en waterbeheer worden meegenomen. De inzet van ruilgrond versterkt dit proces, doordat strategisch aangekochte gronden gebruikt worden om de gewenste ruimtelijke inrichting te faciliteren.

Een kavelruilproces is marktconform, gaat gepaard met de nodige (personele) inzet en heeft vaak lange doorlooptijd.

- **Verplaatsingsregeling.** De provincie Fryslân stimuleert, binnen een aantal van haar maatschappelijke opgaves, de vrijwillige verplaatsing van agrarische bedrijven door middel van de Subsidie Agrarische Bedrijfsverplaatsing (SAB). Deze regeling biedt financiële ondersteuning voor de verplaatsings- en aanpassingskosten van agrarische bedrijven wanneer er middelen zijn op projectbasis. Hiermee wordt agrarische bedrijfsverplaatsing aantrekkelijker en wordt ruimte gecreëerd voor natuurontwikkeling binnen het NNN.
- **Wettelijke herverkaveling.** Indien blijkt dat de doelen middels vrijwillige of planmatige kavelruil onvoldoende kunnen worden behaald, kan de overstap gemaakt worden naar een ruilproces met een meer verplichtend karakter: een wettelijke herverkaveling. Wettelijke herverkaveling, geregeld via de Omgevingswet (voorheen WILG), is een dwingend instrument waarbij gronden binnen een specifiek gebied opnieuw worden toebedeeld. Grondeigenaren en -gebruikers die binnen het herverkavelingsgebied liggen moeten deelnemen aan het ruilproces. De juridische basis is een door GS vastgesteld inrichtingsprogramma en besluit. Via een herverkaveling wordt een nieuwe kavelindeling tot stand gebracht. De rechten van de grondeigenaren en de pachters worden vastgesteld en de nieuwe kavels worden toegedeeld. Het stelt overheden in staat om gronden vrij te maken voor natuurontwikkeling, infrastructuur of andere ruimtelijke functies.

De onderstaande instrumenten zijn tot op heden nog niet door Fryslân ingezet voor natuurontwikkeling:

- **Wet voorkeursrecht gemeenten.** Met het vestigen van een voorkeursrecht krijgt de overheid het recht van eerste koop op een onroerende zaak. Hiermee wordt voorkomen dat andere partijen grondposities innemen die de ontwikkeling van een gebied belemmeren. Dit instrument dwingt een grondeigenaar niet tot verkoop. Deze beslist zelf of hij wil verkopen. Dit instrument wordt hoofdzakelijk ingezet bij de ontwikkeling van woningbouwlocaties. Deze wet is per 1 januari 2024 opgegaan in de Omgevingswet.
- **Gedooglicht.** een gedoogplicht zorgt ervoor dat een overheid werkzaamheden op een onroerende zaak kan uitvoeren zonder de toestemming van een grondeigenaar, en is geregeld in de Omgevingswet. De grondeigenaar moet dan activiteiten of een werk toelaten op zijn onroerende zaak. Dit kan worden toegepast als onteigening een te zwaar middel is doordat de onroerende zaak nog goed bruikbaar blijft en minnelijke verwerving niet tot resultaat leidt. Hierdoor is dit instrument maar heel beperkt inzetbaar.
- **Volledige schadeloosstelling via de onteigeningstitel.** Wanneer de overheid grond nodig heeft voor een doel met groot maatschappelijk belang, zoals natuurontwikkeling of infrastructuur, is er grond voor een onteigeningstitel (juridische grondslag voor een onteigeningstitel is de Omgevingswet, planologische grondslag is een omgevingsplan of een projectbesluit).

In dat geval heeft de grondeigenaar recht op volledige schadeloosstelling. Dit betekent dat niet alleen de marktwaarde van de grond wordt vergoed maar ook vermogensschade, inkomensschade en andere kosten, zoals herinrichtings- of verhuiskosten. Om volledige schadeloosstelling te mogen aanbieden, is een onteigeningstitel nodig. Zonder deze titel mag de overheid alleen marktconform (op basis van een taxatie) aankopen omdat meer betalen dan de marktwaarde anders wordt gezien als onrechtmatige staatssteun voor de grondeigenaar. Volledige schadeloosstelling kan vervolgens plaatsvinden via minnelijke verwerving in overeenstemming met de eigenaar. Mocht het minnelijke traject niet tot overeenstemming leiden, en er geen andere mogelijkheden meer zijn om de beoogde natuurontwikkeling te realiseren, dan moet er worden overgegaan op juridische onteigening via de rechtbank. Het principe van volledige schadeloosstelling was eerder vastgelegd in de Onteigeningswet en is per 1 januari 2024 overgegaan in de Omgevingswet. (voor extra toelichting zie bijlage 7).

Ingezet instrumentarium voor functiewijziging in Fryslân

Bij de realisatie van het NNN maakt Fryslân momenteel uitsluitend gebruik van vrijwillige instrumenten (conform GS- en PS-besluiten). Uit de inventarisatie van de meest gebruikte verwervingsinstrumenten voor de natuurontwikkelingsopgave in Fryslân sinds 2014 blijkt dat tot 2019 het merendeel van de functiewijziging is gerealiseerd via vrijwillige

verwerving, dit omvat ook de overdracht van Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL) (zie hoofdstuk 3). Tabel 1 toont de gerealiseerde en de geprogrammeerde verwerving van hectares per ingezet instrumentarium. In de periode van 2019 tot en met 2023 werd relatief weinig gebruikgemaakt van vrijwillige verwerving. In deze jaren waren ruilingen en afwaarderingen de meest ingezette instrumenten.

In 2022 werd een groot aantal gronden afgewaardeerd voor natuur met de SKNL-regeling, omdat in dat jaar nog een gunstige versie gold (Tabel 2 toont de gerealiseerde hectares via zelfrealisatie). Provincies gebruikten destijds het hoogste afwaarderingsbedrag. Veel grondeigenaren deden hieraan mee om nog van de regeling te profiteren. Vanaf 2023 wordt de afwaardering op een nieuwe manier berekend via taxaties, zoals verplicht door de Europese staatssteunregels. Daardoor is de maximale afwaardering, zoals die eerder werd toegepast, niet meer mogelijk.

De verplaatsingsregeling en wettelijke herverkaveling zijn in het verleden ook ingezet voor de realisatie van natuur. De mogelijkheden voor inzet hiervan zijn echter beperkt. Het aankopen van voldoende vastgoed is lastig omdat dit vaak teveel hectares betreft om voor natuur aan te kopen. Ook is de financiering vaak niet voldoende voor de grondeigenaar, maar waar mogelijk wordt dit ingezet. Wettelijke herverkaveling is een langdurig en deels dwingend proces dat een groot gebied betreft waarbij alle grondeigenaren deel moeten nemen. Er zijn momenteel geen kansen bekend binnen Fryslân om dit instrumentarium opnieuw in te zetten voor natuurrealisatie.

Het huidige uitgangspunt is dat een aanzienlijk deel van de resterende grond binnen het NNN zal worden aangekocht op vrijwillige basis, waarbij ruilingen en afwaarderingen een belangrijk aandeel blijven innemen. Dit is sterk afhankelijk van de voorkeuren en omstandigheden van grondeigenaren.

Aan de huidige trend (zie hoofdstuk 3 en 4) is te zien dat er jaarlijks veel minder wordt verworven op vrijwillige basis dan hiervoor wordt geprogrammeerd. De huidige programmering om een aanzienlijk deel van de restopgave vrijwillig aan te kopen (tabel 1) is daarom niet realistisch.

Tabel 1: Verworven en geprogrammeerde hectares per instrumentarium (inclusief ruilgrond). Er zijn in het verleden ook hectares gerealiseerd via de verplaatsingsregeling (SAB) en wettelijke herverkaveling (WILG), echter deze aantallen zijn zeer laag en daarmee verwaarloosbaar.

*op vrijwillige basis, zonder onteigeningstitel en dus geen volledige schadeloosstelling

Funciewijziging door verwerving grond	Verworven (1-1-2023 t/m 31-12-2024)	Geprogrammeerd om te verwerven (vanaf 1-1-2025)
Minnelijke verwerving*	175	937
Onteigening	0	0
(kavel)Ruil	93	39
Afkoop recht	9	1
Afwaardering (door kv)	24	63
Totaal verwerving grond	301	1040

Tabel 2: Hectares funciewijziging via zelfrealisatie

Funciewijziging door SKNL	Zelfrealisatie (1-1-2023 t/m 31-12-2024)
Prio 1 - KRW	6
Prio 2 - Natura2000	31
Prio 3 - Provinciale prioriteit	7
Prio 4 - Provinciaal Natuurnetwerk	9
Totaal Zelfrealisatie	53

2.2. Financiën

Met ingang van 2014 werken we met het Natuurpact als kader voor de realisatie van natuurdoelen in Nederland. De ontwikkelopgave van het NNN wordt vrijwel volledige gefinancierd door deze natuurpactgelden. Deze programmering is onderdeel van de Begroting 2025 en opgenomen in de paragraaf over grote projecten.

Er zijn drie belangrijke conclusies wat betreft het huidige budget binnen het Natuurpact voor de ontwikkelopgave (deze conclusies worden hieronder in detail toegelicht):

- **Het tekort op de totale ontwikkelopgave groeit** omdat deze middelen aan andere posten worden uitgegeven (met name faunaschade, ANLb en Natuurbeheer)
- **Een deel van de hiervoor bestemde rijksmiddelen kunnen daardoor niet voor de ontwikkelopgave worden ingezet** terwijl de bijbehoren de natuurdoelstellingen niet gerealiseerd zullen zijn.
- **Gebrek aan financiële middelen is (nog) niet de beperkende factor** wat betreft de realisatie van het NNN. De realisatie verloopt traag waardoor nog een openstaand saldo is van € 39 miljoen. Het budgettekort wordt nog niet wordt aangesproken.

Programmering

Tijdens de behandeling van de strategische grondnota en de herziene planning in Provinciale Staten (PS) in 2022 is vastgesteld dat het beschikbare budget leidend (kaderstellend) is.

Mede op basis hiervan is de ambitie voor de herziene planning bepaald. In november 2022 is besloten om 750 hectare grond te verwerven en 2.000 hectare in te richten in 2027. De programmering per 1 januari 2023 kwam daarmee uit op een bedrag van € 163,2 miljoen voor de ontwikkelopgave (met een tekort van € 17,8 miljoen). Dit bedrag was toen nodig om de gestelde doelen te halen en de provinciale natuurdoelstellingen te bevorderen.

De huidige programmering laat zien dat er vanaf 2024 een financiële behoefte van € 96,6 miljoen bestaat (zie Tabel 3). Het tekort inmiddels is opgelopen tot € 30 miljoen. In de onderstaande tekst wordt dit tekort verder toegelicht.

De uitgaven binnen het Natuurpact worden gefinancierd uit diverse bronnen (zie bijlage 4). Jaarlijks komt er circa € 40 miljoen vanuit het provinciefonds (Rijksmiddelen) beschikbaar, aangevuld met middelen uit het Programma natuur (toegelicht in bijlage 4).

Onderstaand overzicht toont de stand van zaken van het Natuurpact. Het is een totaaltabel van de programmering op basis van het scenario van 750 hectare verwerving/funciewijziging en 2.000 hectare inrichting van het NNN, volgens het PS-besluit over de herziene planning (november 2022) voor de periode 2014-2027. De realisatiecijfers zijn bijgewerkt tot 1 januari 2024. De financiële programmering is geactualiseerd naar de situatie van 1 juni 2024.

Een toelichting op de verschillende onderdelen binnen de programmering van het Natuurpact staat in bijlage 4.

Tabel 3: Programmering Natuurpact, opgenomen in begroting 2025 gebaseerd op de herziene planning

Natuurpact Programmering 2014 t/m 2027 op basis van 750 ha

programmering 2014 t/m 2027

INKOMSTEN x € 1.000, -	Realisatie 2014-2023	Programmering 2024-2027	Totaal
1. Rijksmiddelen	376.800	201.200	578.000
2. Provinciale middelen	111.800	49.000	160.800
3. Europese middelen	98.700	67.500	166.200
4. pMJP middelen	20.900	0	20.900
5. Overige middelen	26.100	16.300	42.400
SUBTOTAAL	634.300	334.000	968.300

UITGAVEN x € 1.000, -	Realisatie 2014-2023	Programmering 2024-2027	Totaal
1. Ontwikkelopgave	72.100	96.600	168.700
2. Natura 2000	19.600	28.900	48.500
3. Natuurbeheer	170.700	94.700	265.400
4. Agrarisch natuurbeheer	168.400	109.700	278.100
5. Wet natuurbescherming	1.000	100	1.100
6. Soortenbeleid - weidevogels	5.900	0	5.900
7. Soortenbeleid - Ganzen	111.400	59.600	171.000
8. Soortenbeleid overige soorten	1.600	2.400	4.000
9. Diversen	36.900	19.100	56.000
SUBTOTAAL	587.600	411.100	998.700

TOTAAL x € 1.000, -	Realisatie 2014-2023	Programmering 2024-2027	Totaal
Subtotaal inkomsten	634.300	334.000	968.300
Subtotaal uitgaven	587.600	411.100	998.700
TOTAAL	46.700	-77.100	-30.400

Uitgaven

De onderstaande tabel (Tabel 4) geeft een overzicht van de uitgaven binnen alle onderdelen van het Natuurpact. De belangrijkste posten, die het grootste deel van de beschikbare middelen benutten, zijn de ontwikkelopgave, natuurbeheer, agrarisch natuurbeheer (ANLb) en de compensatiegelden voor faunaschade (in Fryslân betreft dit voornamelijk ganzenschade).

Tabel 4: Bestedingen binnen de Natuurpactopgave (cijfers 2024 zijn voorlopig)

Posten Natuurpact	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (voorlopig)	Totaal 2014-2024
Verwerving NNN	€ 14.139.608	€ 2.381.568	€ 930.118	€ 7.787.990	€ 1.132.559	€ 1.696.315	€ 44.317.616
Inrichting NNN	€ 245.610	€ 294.684	€ 1.098.352	€ 938.479	€ 2.579.929	€ 4.568.969	€ 16.064.812
Algemeen	€ -1.792.675	€ 817.549	€ 910.805	€ 972.752	€ 1.895.969	€ 2.711.437	€ 21.791.745
Natura 2000	€ 2.674.945	€ 3.887.759	€ 2.282.242	€ 2.963.342	€ 2.223.975	€ 1.167.202	€ 20.824.720
Natuurbeheer	€ 22.848.311	€ 15.572.432	€ 17.727.584	€ 18.468.407	€ 20.992.009	€ 21.542.403	€ 192.293.185
Agrarisch natuurbeheer	€ 19.780.837	€ 16.734.587	€ 16.457.929	€ 15.420.735	€ 25.400.828	€ 25.400.828	€ 193.842.553
Wet natuurbescherming	€ 4.750	€ 41.055	€ 8.684	€ 26.211	€ 0	€ 18.654	€ 954.685
Soortenbeleid - Weidevogels	€ 1.100.239	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 5.917.424
Soortenbeleid - Ganzen	€ 7.520.357	€ 10.706.747	€ 12.067.840	€ 12.798.923	€ 13.955.492	€ 24.740.759	€ 136.096.215
Soortenbeleid - Overige soorten	€ 77.978	€ 95.480	€ 180.015	€ 353.417	€ 238.371	€ 460.912	€ 2.059.578
Diversen	€ 4.040.119	€ 2.915.467	€ 3.116.953	€ 3.627.726	€ 4.633.309	€ 4.073.386	€ 40.941.602

Toelichting op de uitgaven

Verwerving NNN

- **2019** Extra lasten geboekt door afwaardering van landbouwgrond naar natuurgrond bij start van de inrichting. Dit werd gefinancierd vanuit het Natuurpact.
- **2022** Via de Subsidierегeling Kwaliteitsimpuls Natuur en Landschap (SKNL) konden grondeigenaren functieverandering aanvragen. In 2022 vond een intensivering plaats, mede vanwege een overgang naar taxatie gebaseerde afwaarderingen.

Algemeen

- **2019** Een negatieve correctie vanwege een verrekening van rente en aflossing van een Groenfondslening.
- **2023** Capaciteitslasten voor programma's zoals "Natuur mei de Mienskip" werden aan deze post toegevoegd.

Agrarisch natuurbeheer

- **2023** Veranderde lastenverdeling tussen EU (65%) en provincie (35%), met een compensatieverwachting vanuit het Rijk.
- **Soortenbeleid – Ganzen2024** Sterke stijging van kosten door toename in declaraties en hogere graskosten. Daarnaast is in 2024 een bedrag van € 5 miljoen uit 2023 opgenomen.

Uitleg openstaand saldo

De realisatie van de ontwikkelopgave (functiewijziging en inrichting) gaat elk jaar minder snel dan er wordt geprogrammeerd. Sinds 1 januari 2023 richt de programmering zich op 750 ha. functiewijziging en 2000 ha. inrichting in 2027 (doelstelling PS 2022). Ook deze doelstelling, die lager is dan de doelstelling die het Rijk heeft gesteld, wordt niet behaald. Hierdoor blijft er jaarlijks geld over van de Rijksmiddelen bedoeld voor de ontwikkelopgave. Dit resulteert in een positief openstaand saldo binnen het natuurpact, momenteel **€ 39 miljoen** (zie tabel 5).

Uitleg Huidig Tekort

Echter andere posten binnen het natuurpact (met name faunaschade, maar ook ANLb en natuurbeheer) vallen structureel hoger uit dan geprogrammeerd. De verwachting is dat het ANLb aanvullend wordt gefinancierd maar het structureel inzetten van middelen voor faunaschade, bedoeld voor de ontwikkelopgave, kan leiden tot vertragingen of beperkingen in toekomstige projecten. Hoewel deze keuzes verdedigbaar zijn gezien de actuele noodzaak, neemt het openstaande saldo hierdoor af en wordt dit geld niet besteed aan waar het oorspronkelijk voor bedoeld was:

de ontwikkelopgave voor natuurrealisatie (zie verplichting natuurpact analyse TRIP in hoofdstuk 5.3: de provincies moeten de beschikbare middelen in eerste instantie inzetten om te voldoen aan harde juridische en internationale verplichtingen, met nadruk op N2000, KRW en VHR). Aangezien de taakstelling van de ontwikkelopgave wel blijft staan, resulteert dit in een uiteindelijk tekort op de ontwikkelopgave, zowel op de doelstelling van de herziene planning als op de volledige opgave van het natuurpact.

Voor de begroting van 2025 is een nieuwe programmering opgesteld naar aanleiding van het besluit tot herziening van het NNN. Het huidige tekort op basis van de doelstelling van de herziene planning (750 ha. functiewijziging en 2000 ha. inrichting in 2027) is opgelopen tot **€ 30 miljoen**. De volledige ontwikkelopgave (1600 ha. functiewijziging en 3600 ha. inrichting) overstijgt dit aanzienlijk. Voor de totale opgave binnen het Natuurpact wordt het huidige tekort geschat op **€ 80 miljoen**.

Een doorrekening laat zien dat wanneer het budget gecorrigeerd wordt voor de hoger uitvallende faunaschade dit al een substantieel deel van het tekort zou wegnemen. Oorspronkelijk is voor faunaschade binnen het natuurpact 7,2 miljoen gealloceerd. Na indexering en een analyse van werkelijke lasten laat een grove inschatting zien dat Fryslân van 2014-2024 ongeveer 43 miljoen extra hieraan heeft moeten uitgeven. Naast de extra lasten faunaschade is de indexering van het natuurpact lager dan de stijging van onder andere de stijging van de grondprijzen en de beheervergoedingen.

Ondanks het tekort voor de gehele opgave is gebrek aan financiering momenteel niet de beperkende factor voor het afronden van het NNN. Dat komt omdat we momenteel nog een groot openstaand saldo beschikbaar hebben en het tekort nog niet wordt aangesproken. Afhankelijk van de realisatiesnelheid en de kosten van andere posten binnen het natuurpact de komende jaren kan het zijn dat er nog steeds een openstaand saldo is in 2027 zonder dat de opgave is behaald.

Tabel 5: openstaand saldo op de volledige natuurpactopgave

Resterende middelen mbt voorgaande jaren	Saldo op 1-1-2024	Saldo op 1-1-2025 voorlopig
R. NP Natuurpact	€ 42.226.399	€ 33.820.660
R. ANL Aankoop natuurterreinen provinciale opgave	€ 4.490.494	€ 5.301.867
Totaal	€ 46.716.893	€ 39.121.527

2.3. Capaciteit

Er is sinds 2022 extra capaciteit ingezet op het realiseren van NNN. Dit betreft extra projectleiders, met name voor medewerkers bij Natuer mei de Mienskip (NmdM) en specialisten op het gebied van vastgoed en ecologie. De nadruk lag op het versterken van de personele inzet in gebieden waar nog geen actieve gebiedsprocessen actief waren. Dit betrof zowel personele inzet bij NmdM als provinciaal advies. In totaal was gepland om jaarlijks 18 fte aan capaciteit toegevoegd, waarvan 13 fte voor NmdM, 4 fte voor de strategische grondnota en 1 fte voor provinciaal advies.

Hoe is de extra capaciteit ingezet bij NmdM?

Vanaf 2022 is gewerkt aan het opzetten van de samenwerkingsorganisatie NmdM. Dit heeft tijd nodig om van start te gaan, onder andere aan de hand van een plan van aanpak wordt inzichtelijke welke inzet qua kennis en capaciteit nodig is. Gebleken is dat het lastig is om voldoende mensen met kennis en ervaring te verkrijgen. Op dit moment (peildatum 1 januari 2025) wordt er voor NmdM circa 8 fte ingezet.

Door NmdM is gestart met een verkenning naar de mogelijkheden van realisatie NNN. Er is een overzicht gemaakt van alle grondeigenaren die begrensd zijn in het NNN en nog van functie moeten veranderen of waar inrichting nog een rol speelt. Van al deze eigenaren is geïnventariseerd wie dat zijn, welke processen in het verleden hebben gespeeld of nu nog spelen en wat de doelen zijn op dat perceel.

Een groot deel van deze grondeigenaren is ook al benaderd met de vraag of er bereidheid is om vrijwillig mee te werken aan het realiseren van natuur. Bij de één heeft dit geleid tot alleen een telefoongesprek, in andere situaties is er meer inzet nodig. De verkennende fase zit in de afronding. Het is de bedoeling dat in het voorjaar van 2025 alle grondeigenaren, voor zover dat lukt, persoonlijk zijn benaderd. Tegelijkertijd wordt de volgende fase in het programma in gang gezet: inrichtingsplannen maken en mogelijke gebiedsontwikkelingen starten.

Daarnaast is onderzocht welke inrichtingsdoelen voor het NNN haalbaar zijn. In 2022 is daarom afgesproken dat NmdM 1000 hectare inrichting voor haar rekening neemt binnen de herziene planning. Uit de analyse blijkt dat sommige hectares al als ingericht kunnen worden beschouwd, waardoor een extra deel van de opgave is gerealiseerd. Verder wordt binnenkort gestart met de inrichting van hectares die volgens de verkenning hiervoor geschikt zijn.

Tot slot is er ingezet op het verder ontwikkelen van het loket 'Tsjoch Op!'. Dit is een loket waar particulieren terecht kunnen met initiatieven om NNN te realiseren.

De opgave van NmdM is 500 ha. functiewijziging en 1000 ha. inrichten van NNN. De teller staat op dit moment (peildatum 3 december 2024) op **68 ha. functiewijziging en 227 ha. ingericht** (zie hoofdstuk 3 voortgang NNN realisatie).



2.4. Versnellingsstrategieën

Realisatiestrategie

In het voorjaar van 2022 zijn alle provincies (inclusief Fryslân) samen een Taskforce gestart voor de restopgave NNN. Elke provincie heeft een realisatiestrategie opgesteld. Een belangrijk uitgangspunt was dat de gezamenlijke opgave van 80.000 hectare ingerichte natuur in 2027 niet ter discussie stond. Alle provincies wilden de inrichting eind 2027 afronden met het reeds beschikbare geld.

Sinds eind 2022 (na de behandeling van de strategische grondnota en de herziene planning) houdt Fryslân de herziene planning aan met een streefdatum voor het volledige NNN in 2035. De realisatiestrategie van Fryslân gaat (voortbouwend op het besluit van PS in 2022) uit van het realiseren van de helft van de resterende opgave in 2027 en de volledige opgave in 2035.

De realisatiestrategie zette daarbij in op een combinatie van gebiedsgerichte projecten en samenwerking met NmdM, met prioriteit voor internationale verplichtingen zoals Natura 2000 en de Kaderrichtlijn Water (KRW). Maar ook met inzet op de overige prioriteiten. Deze strategie maakte gebruik van vrijwillige instrumenten, zoals grondverwerving, kavelruil en zelfrealisatie, ondersteund door financiële middelen en procesbegeleiding. Ook werden versnellingsmaatregelen ingezet, waaronder een actualisatie van het NNN (Grip op Kwaliteit), meer inzet op ruilgronden en flexibel handelingsperspectief voor grondeigenaren. In

gebieden waar vrijwilligheid niet voldoende zou blijken, houdt Fryslân de mogelijkheid open om na 2027 dwingender instrumenten te gebruiken (volgens het PS-besluit van april 2022).

In de realisatiestrategie staat het beschikbare budget centraal en de planning is afgestemd op doelen die destijds haalbaar leken via het vrijwillige instrumentarium. Daarnaast is er gewerkt aan een uitbreiding van de capaciteit en betere interne processen.

In februari 2023 stelde Gedeputeerde Staten de definitieve realisatiestrategie voor het NNN in Fryslân vast. De realisatiestrategieën van alle provincies zijn gedeeld met het Rijk.

Onderzochte en ingezette Versnellingsstrategieën

De afgelopen periode zijn de volgende versnellingsstrategieën in Fryslân wat betreft functiewijziging onderzocht en/of toegepast.

- **Grip op kwaliteit (GOK)**

De Grip op Kwaliteit-strategie richt zich op het optimaliseren van de begrenzing van het NNN door herbegrenzing toe te passen. Het doel is om natuurdoelen te realiseren op locaties met de grootste kans op succes en efficiëntie. Dit betekent dat gebieden waar realisatie moeilijk of niet haalbaar is, uit de begrenzing worden gehaald, terwijl kansrijke locaties binnen de grenzen worden gebracht. Deze aanpak voorkomt dat de omvang van de realisatieopgave toeneemt, terwijl de netto balans van NNN-areaal in 2027 behouden blijft.

Deze strategie betreft jaarlijks een actualisatie van de NNN begrenzing gebaseerd op grenswijzigingsvoorstellen die door iedereen kunnen worden ingediend en door experts worden beoordeeld.

- **Extra inzet van ruilgronden**

Vanuit de Gebiedscommissies en NmdM is aangegeven dat vooral het kunnen aanbieden van ruilgrond de realisatie van grond binnen het NNN op vrijwillige basis mogelijk kan maken. De provincie heeft zich de afgelopen jaren gericht op het optimaal beschikbaar stellen van ruilgronden als een instrument om functiewijziging te faciliteren. Echter het effect was minder groot dan verwacht. De inzet van dit instrument wordt beperkt door de grote vraag naar landbouwgrond. Daar komt bij dat de beschikbare ruilgrond vaak door de grondeigenaar niet wordt gezien als acceptabele ruilgrond. Het feit dat ook ruilgrond marktconform moet worden overgedragen zorgt ervoor dat grondruilingen bovendien niet altijd financieel haalbaar zijn voor een eigenaar. Sommige eigenaren hebben ook weerstand tegen ruiling. Dit is met name het geval als het gaat om gronden bij huiskavels.

- **Natuurdoelen met behoud van de bestemming Landbouw behalen**

Als pilot is de strategie natuurdoelen behalen met bestemming landbouw toegepast bij het project Mieden op z'n Mooist in het gebiedsontwikkelingsproject Achtkarspelen-Zuid. Hierbij is onderzocht hoe natuurdoelen kunnen worden gerealiseerd binnen percelen met een landbouwbestemming, zonder directe herbestemming naar natuur.

Bijvoorbeeld door afspraken perceelsgewijs en duurzaam vast te leggen met een zogenaamde kwalitatieve verplichting in het Kadaster. Dit heeft in de Mieden het proces versneld en de eerste resultaten opgeleverd. Het langdurig kunnen beschermen en behalen van natuurdoelen met agrarische bestemming is echter zeer uitzonderlijk. LVVN heeft aangegeven dat zij gronden met agrarische bestemming in principe niet als gerealiseerd NNN kunnen beschouwen. Daarom is (op basis van een eerste evaluatie en juridische analyse) deze aanpak niet geschikt om grootschalig in Fryslân toe te passen. Er wordt momenteel verder onderzocht of deze methode met heel gericht maatwerk kan worden ingezet (mogelijk in combinatie met Grip op Kwaliteit).

- **Meer flexibiliteit en handelingsperspectief voor wensen grondeigenaren**

De inzet van grondcoördinatoren heeft geleid tot meer maatwerkoplossingen voor grondeigenaren. Door actief in gesprek te gaan en rekening te houden met individuele wensen, zijn er versnellingen geboekt in het grondverwervingsproces. We zien dat bijvoorbeeld het aanbieden van agrarische structuurverbetering bij de ruilgronden werkt om mee te werken aan de realisatie van het NNN. Dit proces blijft echter afhankelijk van persoonlijke bereidheid en wederzijds vertrouwen.

3. Voortgang NNN-Realisatie

Dit hoofdstuk gaat over de voortgang van de NNN-realisatie. Als eerste volgt er een overzicht van de voortgang sinds de start van het Natuurpact. Vervolgens worden de resultaten ten opzichte van de herziene planning met als peildatum 1 januari 2023 gepresenteerd.

3.1. Realisatiedynamiek sinds de start van het natuurpact (2014)

Onderstaande figuren laten zien wat er gerealiseerd is in functiewijziging en inrichting sinds de start van het natuurpact (2014). Hier zijn verscheidene ontwikkelingen waar te nemen die impact hebben gehad op de realisatiesnelheid van het NNN.

Overdracht van de BBL-gronden:

In 2015 werd de Dienst Landelijk Gebied (DLG) opgeheven en zijn in het kader van de decentralisatie de meeste van haar functies overgenomen door de provincies. In 2015 en 2018 heeft overdracht van de gronden van de DLG, Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL), plaatsgevonden. Dit heeft er in één klap voor gezorgd dat de provincie deze gronden kon gebruiken ten behoeve van de NNN-realisatie. Dit geeft twee grote functiewijzigingspieken in 2015 en 2018 (Figuur 1).

Relatie Functiewijziging en inrichting:

In figuur 1 is een duidelijke afhankelijkheid tussen de functiewijziging van grond en de uitvoering van de inrichting zichtbaar. Dankzij de pieken in 2015 en 2018 konden veel gronden worden ingericht maar als functiewijziging achterblijft zal de inrichting eveneens vertraging oplopen. Met uitzondering van enkele specifieke gevallen hoeven nog maar weinig van de gebieden waar al functiewijziging heeft plaatsgevonden ingericht te worden. Vaak loopt de inrichting achter omdat er gewacht moet worden op de functiewijziging van enkele cruciale percelen die nodig zijn om een heel gebied te kunnen inrichten. De inrichting zal dan ook succesvol verlopen, mits de functiewijziging niet achterblijft.



Figuur 1: Dynamiek functiewijziging en inrichting sinds 2014
(NB: dat in 2021 geen inrichting heeft plaats gevonden heeft te maken met de gevolgen van de corona epidemie)

Laaghangend fruit is grotendeels geplukt:

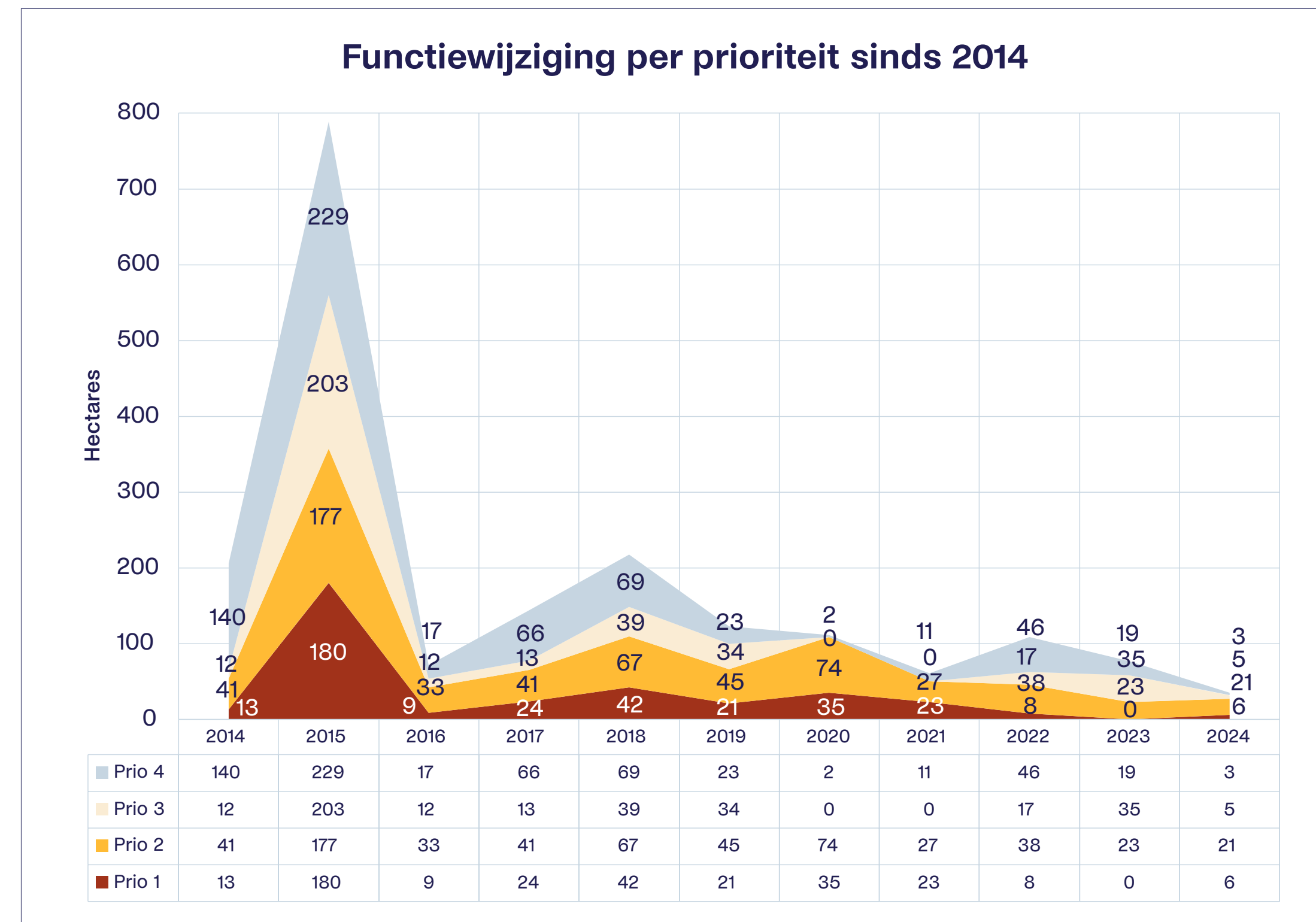
Veel van percelen waarvoor gemakkelijk functiewijziging kon worden toegepast, ofwel via vrijwillige verwerving ofwel via zelfrealisatie, zijn inmiddels gerealiseerd. Het 'laaghangende fruit' is daarmee grotendeels geplukt. Wat overblijft zijn vaak complexere situaties of percelen waarvan de eigenaar geen interesse of mogelijkheid heeft om

deel te nemen. Met name in de afgelopen jaren is op prioriteit 1 en 2 een afname te zien van het aantal hectares waarop functiewijziging kon plaatsvinden. Bovendien is een deel van deze hectares al jaren daarvoor gerealiseerd, maar nu pas verwerkt. Voor prioriteit 3 en 4 zijn er meer mogelijkheden omdat deze percelen vaak minder cruciaal zijn en hier meer mee geschoven kan worden (zie Figuur 2).

De aankoopstop voor prioriteit 3 en 4:

In 2018 hebben Gedeputeerde Staten besloten een aankoopstop in te stellen voor percelen met prioriteit 3 en 4. Deze aankoopstop had als doel meer focus te leggen op het realiseren van prioriteit 1 en 2. In Figuur 2 is het effect van dit besluit duidelijk zichtbaar. Prioriteit 3 en 4 zijn niet tot nauwelijks gerealiseerd.

De toename van functiewijziging op prioriteit 1 en 2 komt vermoedelijk door de openstelling van de SKNL-regeling. Omdat de realisatiesnelheid niet hoog genoeg bleek, is in 2022 door provinciale staten besloten om de aankoopstop voor prioriteit 3 en 4 weer op te heffen en in te zetten op de maximale realisatie van het volledige NNN op basis van vrijwilligheid.



Figuur 2: Functiewijziging per prioriteit sinds 2014

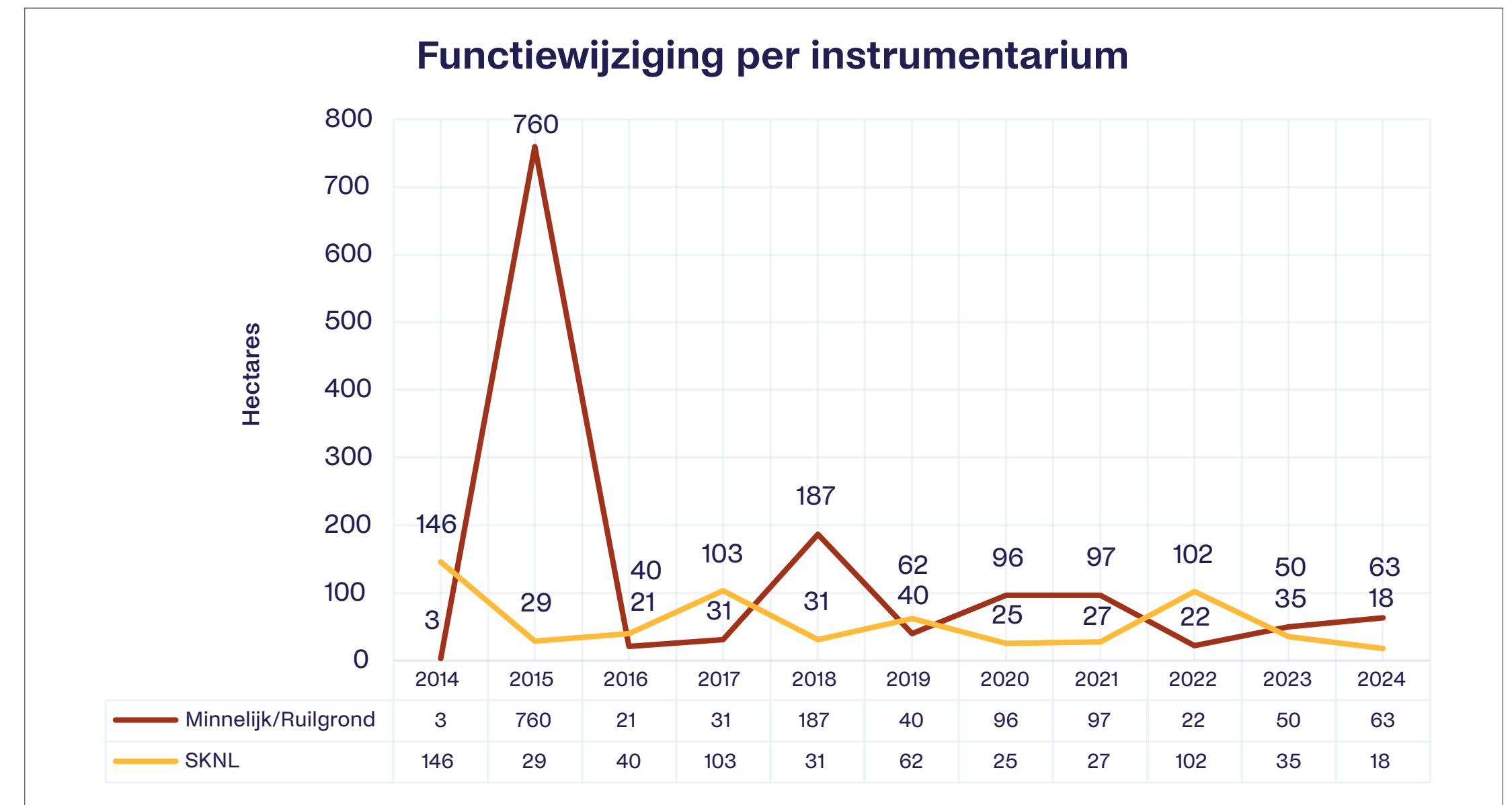


De afschaffing van derogatie:

Derogatie is een verruiming van de hoeveelheid dierlijke mest die op het land uitgereden mag worden, als dat geen nadelige gevolgen heeft voor het milieu. De Nitraatrichtlijn van de EU heeft tot doel om de nitraatuitspoeling uit de landbouw naar het grond- en oppervlaktewater te verminderen. Om die reden mogen boeren maximaal 170 kilogram stikstof per hectare per jaar via dierlijke mest toedienen aan landbouwgronden. Lidstaten mogen van deze maatregel afwijken (derogatie) als ze met objectieve criteria kunnen aantonen dat ze geen afbreuk doen aan de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn. In 2022 werd aangekondigd dat derogatie van 2023 tot 2026 afgebouwd zal worden tot zij helemaal wordt afgeschaft. Deze afschaffing verhoogt de vraag naar landbouwgrond en heeft zowel effect op de grondprijzen als op de beschikbaarheid van geschikte ruilgronden. Dit heeft gezorgd voor een vertraging in functiewijziging via minnelijke aankoop of ruilgrond en dit zal ook de komende jaren nog effect hebben (Figuur 3).

De wijziging van SKNL-regeling:

In 2023 is de Subsidieregeling Kwaliteitsverbetering Natuurbeheer (SKNL) gewijzigd. Dit heeft de regeling minder aantrekkelijk gemaakt. Voorheen was er de mogelijkheid om een maximaal subsidiepercentage van 85% voor de compensatie van de waardevermindering van landbouwgrond bij functieverandering naar natuur te krijgen en dat werd als standaard afwaardering gehanteerd. Deze regeling is aangepast, waarbij de vergoeding nu maximaal 100% van het verschil tussen de marktwaarde van de landbouwgrond en de restwaarde na functieverandering bedraagt.



Figuur 3: Functiewijziging per instrumentarium sinds 2014 (de totale cijfers per jaar kunnen in dit figuur hoger uitvallen omdat functiewijziging via minnelijke verwerving/ruilgrond pas geregistreerd wordt nadat afwaardering plaatsvindt)

Dit brengt meer onzekerheid met zich mee, omdat de compensatie afhankelijk is van taxaties van zowel de landbouwkundige als de natuurwaarde van de grond. Het proces is hierdoor complexer en de uiteindelijke vergoeding kan per perceel variëren, wat de regeling minder voorspelbaar en aantrekkelijk maakt voor grondeigenaren die willen bijdragen aan natuurontwikkeling via zelfrealisatie. Bovendien zijn de subsidiebedragen binnen de SKNL-regeling verlaagd, wat de financiële aantrekkelijkheid van deze regeling verder heeft verminderd. Dit resulteert in een SKNL piek in 2022 om nog gebruik te maken van de gunstige regeling en een dip in 2023 en 2024.

Voortgang sinds 2014

Sinds 2014 vindt gemiddeld jaarlijks 180 ha. functiewijziging en 240 ha. inrichting plaats. Er zijn echter veel schommelingen geweest in de cijfers. Wanneer de BBL-pieken (Bureau Beheer Landbouwgronden) worden uitgesloten, daalt het jaarlijkse gemiddelde voor functiewijziging naar 80 ha. per jaar. Wanneer men kijkt naar de dynamiek van de afgelopen jaren daalt met name het aantal hectare functiewijziging. In 3.3 zal deze huidige trend worden vertaald naar een prognose voor de realisatie van de restopgave.

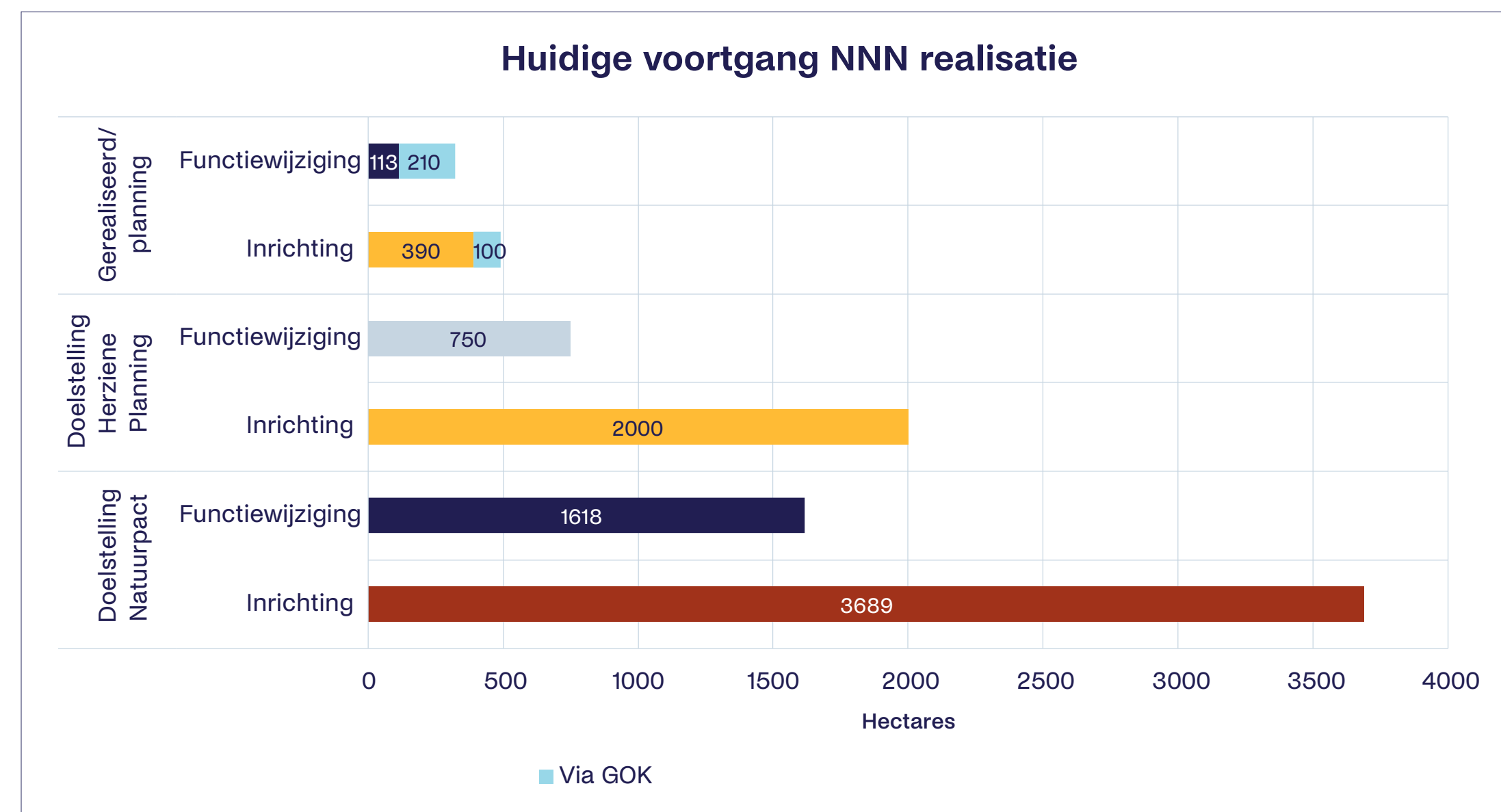
3.2. Voortgang functiewijziging sinds de herziene planning

Hieronder worden de behaalde resultaten van de NNN-realisatie sinds de start van de herziene planning gepresenteerd inclusief de resterende taakstelling ten opzichte van 750 ha. functiewijziging en 2000 ha. inrichting. Voor de start van de herziene planning wordt de peildatum 1 januari 2023 gehanteerd (de begroting en programmering voor de herziene planning is vanaf deze datum vastgesteld na besluitvorming in november 2022). Voor de rapportage van *Healweis Weromsjen* wordt de peildatum 31 december 2024 gehanteerd. Als deadline voor de herziene planning en het natuurpact wordt 31 december 2027 gehanteerd.

Het is belangrijk om te beseffen dat de werkelijke opgave die is afgesproken met het Rijk volgens het natuurpact ruim het dubbele is van de herziene planning, namelijk 1600 ha. functiewijziging en 3700 ha. inrichting (zie hoofdstuk 1.3 wat is de huidige opgave). Aangezien het vaststellen van de herziene planning door PS de kaderstelling is van dit rapport zullen de onderstaande cijfers uitgaan van 750 ha. functiewijziging en 2000 ha. inrichting als doelstelling.

Overzicht voortgang en restopgave ten opzichte van de herziene planning

Figuur 4 toont een overzicht van de voortgang sinds 1 januari 2023. Momenteel is ruwweg 15% (113 ha) procent functiewijziging en 20% (390 ha) inrichting ten opzichte van de doelstelling van de herziene planning volledig gerealiseerd. We lopen daarmee achter op de herziene planning. Wanneer we de hectares die via Grip op Kwaliteit gerealiseerd kunnen worden meetellen gaat de realisatie richting 40% functiewijziging en 25% inrichting. Voor deze hectares daadwerkelijk afgewaardeerd kunnen worden en daarmee verwerkt kunnen worden in de begroting, moeten juridische procedures gevolgd worden. Dit betekent een lange doorlooptijd. Bovendien zijn deze hectares niet het meest essentieel voor het behalen van (inter)nationale doelstellingen (zie 4.3). Deze voortgang bemoeilijkt onze positie de doelstelling van PS te behalen, zowel in 2027 als in 2035.



Figuur 4: Realisatie voortgang herziene planning NNN sinds peildatum 1 januari 2023

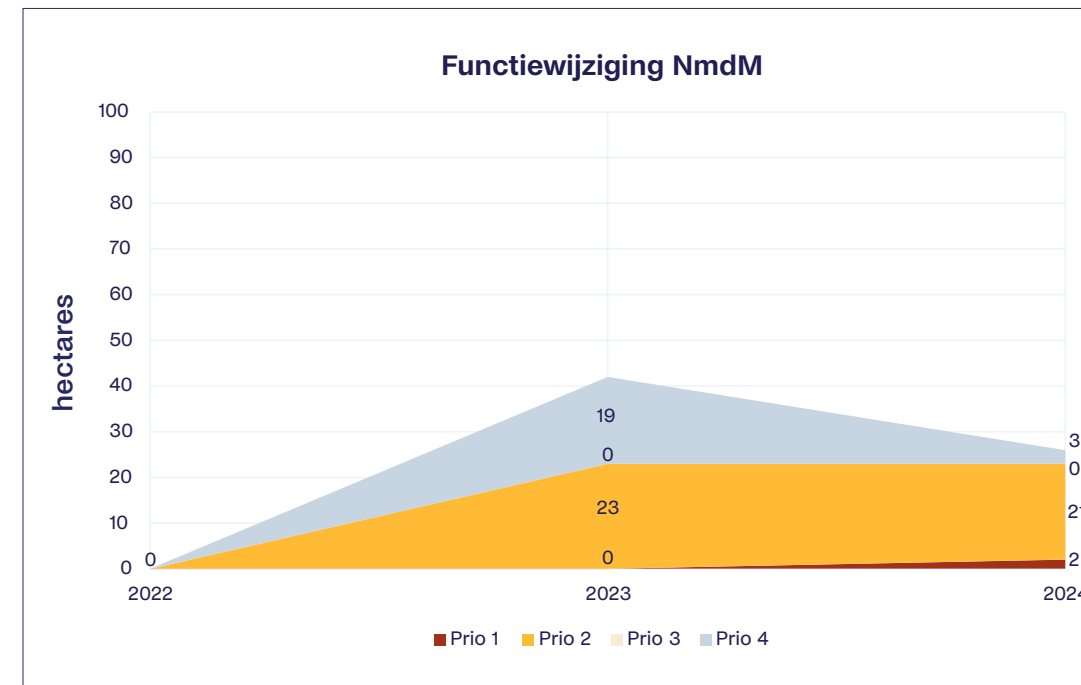
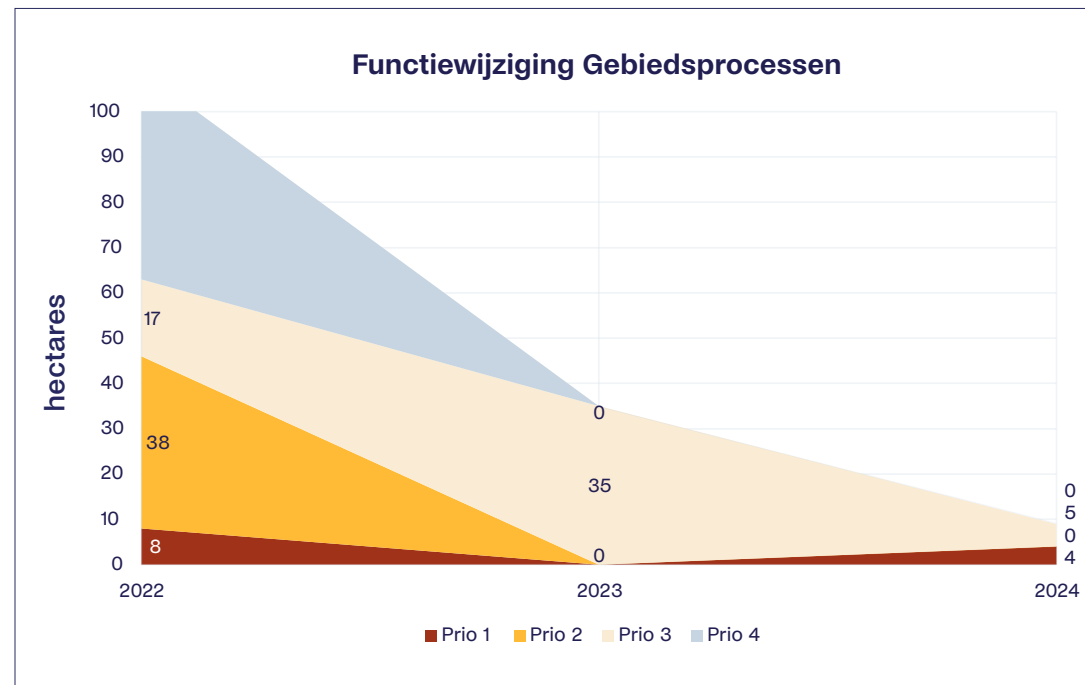
(In lichtblauw is aangegeven wat de cijfers zijn van hectares die dankzij Grip op Kwaliteit gerealiseerd kunnen worden. Vanwege de juridische procedure voor grenswijzigingen is er een langere doorlooptijd nodig voor deze hectares werkelijk afgewaardeerd worden, dan pas zullen deze hectares worden verwerkt in de begroting)

Voortgang functiewijziging

Wanneer we kijken naar de behaalde resultaten in functiewijziging per prioriteit (Figuur 5) is te zien dat met name de realisatie van hectares met prioriteit 1 (KRW) en 2 (N2000) erg stagneert. Deze hectares zijn de afgelopen periode vrijwel niet gerealiseerd. Via NmdM (gestart sinds 2023) zijn nog wel hectares binnen prioriteit 2 (N2000) gerealiseerd, maar een deel hiervan is toe te schrijven aan een verbeterde analyse van de hectares binnen N2000 die al gerealiseerd waren.

Het blijkt dus dat met name de cruciale hectares voor (inter)nationale wet en regelgeving, steeds minder worden gerealiseerd.

Ook de voortgang op prioriteit 3 en 4 is in de afgelopen jaren afgenomen. Wel moeten we rekening houden met de aankomende hectares die via Grip op Kwaliteit (herbegrenzing) gerealiseerd zijn. Dit betreft met name hectares binnen prioriteit 3 en 4. Hiermee zullen op deze prioriteiten meer hectares gerealiseerd kunnen worden.

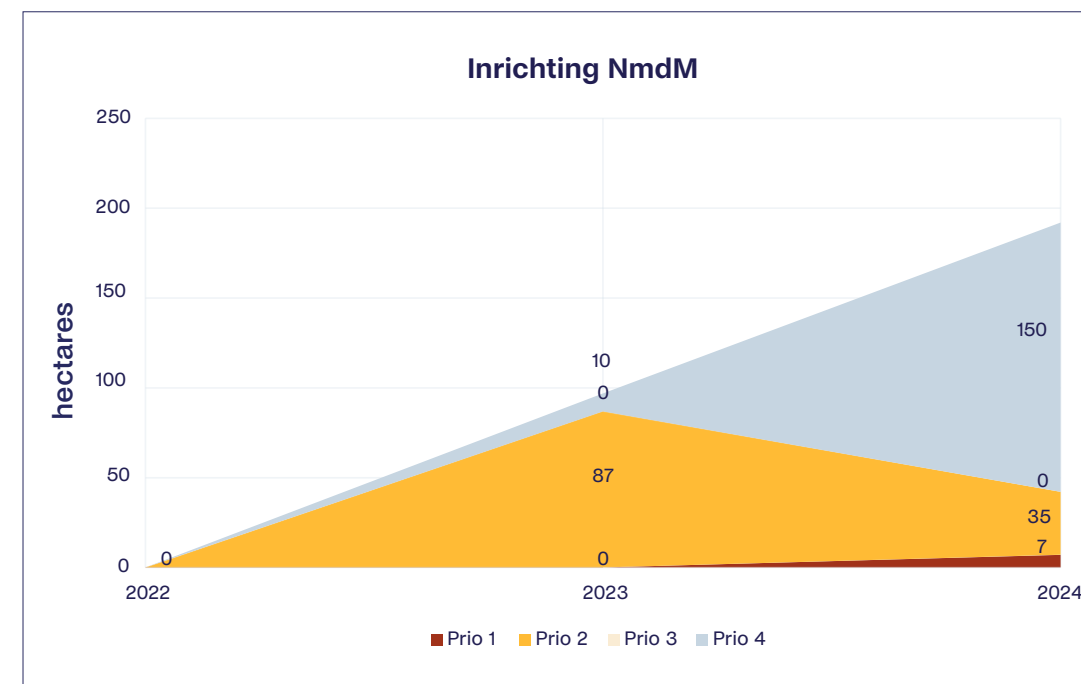
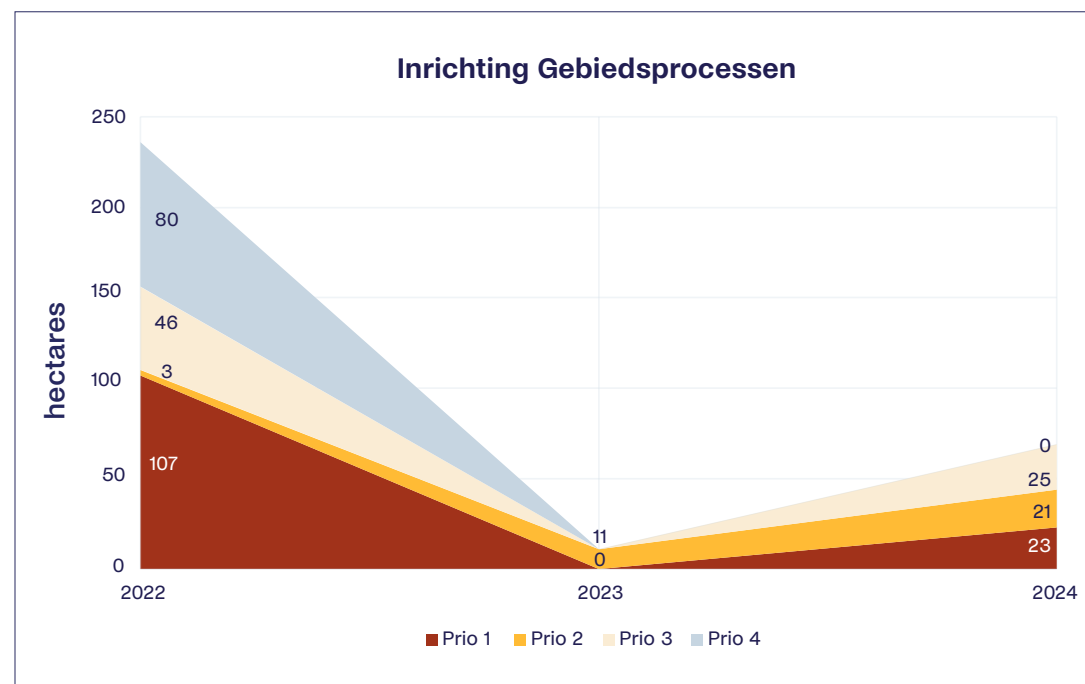


Figuur 5: (a) functiewijziging binnen de gebiedsprocessen, (b) functiewijziging door Natuer mei de Mienskip

Voortgang inrichting

Voor de inrichting wordt vooral ingezet op het inrichten van de gebieden als er een aanzienlijk aangesloten areaal is om in te richten. Het komt vaak voor dat een inrichtingsproces moet wachten tot er op voldoende areaal functiewijziging heeft plaatsgevonden. Figuur 6 toont dat inrichtingssnelheid binnen de gebiedsprocessen afneemt. In het volgende hoofdstuk worden de verklaringen hiervoor verder toegelicht, maar de hoofdreden is dat de huidige inrichtingsprocessen

vaak moeten wachten op de functiewijziging van enkele cruciale hectares. In de gebieden van NmdM neemt het aantal ingerichte hectares momenteel toe (een deel van deze toename komt doordat hectares die eerder gerealiseerd waren nu als ingericht zijn geregistreerd). Dit komt omdat de meeste verkenningen en gebiedsinventarisaties inmiddels hebben plaatsgevonden, waardoor er overgegaan kan worden op realisatie.



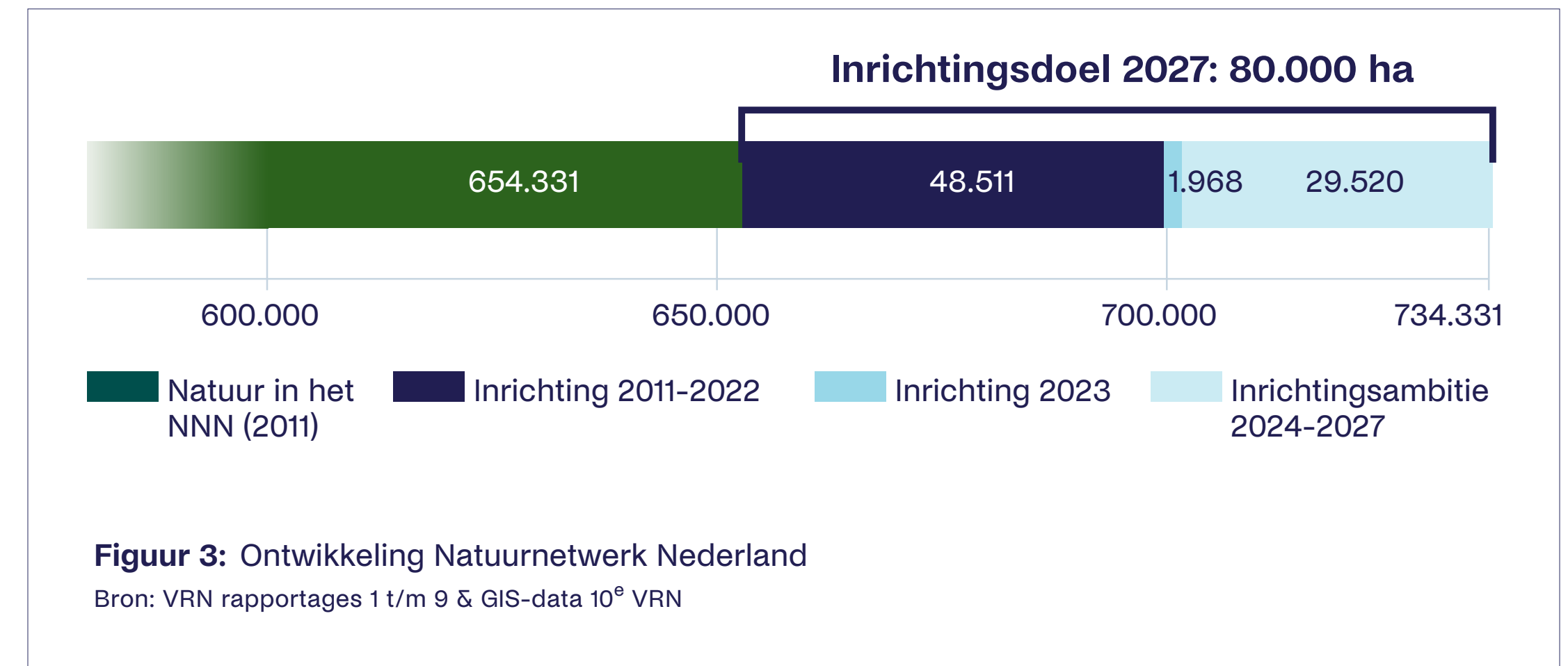
Figuur 6: (a) Inrichting binnen de gebiedsprocessen sinds 2022, (b) inrichting door Natuer mei de Mienskip sinds 2022

Voor een nadere toelichting over de voortgang op gebiedsniveau zie bijlage 5.

3.3. Vergelijking voortgang andere provincies

In 2023 was 50.480 hectare van de beoogde oppervlakte in Nederland gerealiseerd, waarmee ongeveer 63% van de totale natuurpact-doelstelling (80.000 ha) is bereikt. Provincies hebben te maken met verschillende uitdagingen, zoals de complexiteit

van de grondaankopen, de betrokkenheid van agrariërs en de integratie van natuurbeheer. De resterende inrichtingsopgave van 29.520 hectare moet in de periode 2024-2027 worden gerealiseerd (zie figuur 3 uit de 10^e VRN).

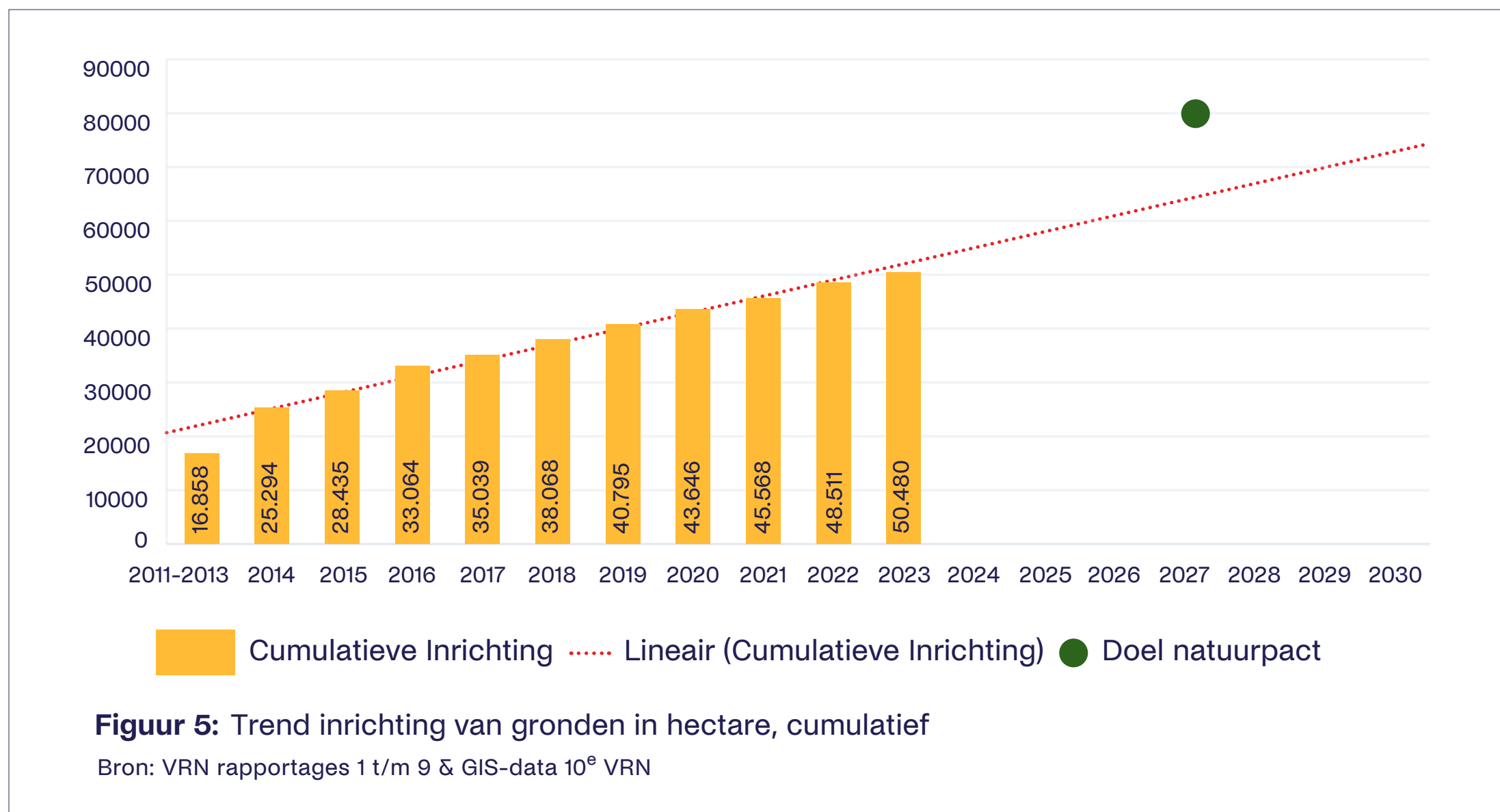


Figuur 3: Ontwikkeling Natuurnetwerk Nederland

Bron: VRN rapportages 1 t/m 9 & GIS-data 10^e VRN

De realisatie van gronden van alle provincies tezamen gaat niet snel genoeg om de doelstelling van het Natuurpact te halen (zie trendlijn figuur 5 uit de 10e voortgangsrapportage natuur (VRN)). Volgens de rapportage van de provincies zullen

alle provincies tezamen een restopgave van 9.800 hectare overhouden. Deze was in de 9e VRN 6.888 hectare. Door een complex aan factoren is de schatting van de verwachte restopgave na 2027 met ongeveer 3.000 hectare toegenomen.



Hoe doet Fryslân het in vergelijking met de overige provincies?

De voortgang en inrichtingsambities van het NNN verschillen sterk per provincie. Sommige provincies verwachten hun doelen voor 2027 zonder aanvullende strategieën te behalen, terwijl andere proactief inzetten op maatwerkoplossingen, actieve grondverwerving en het aanbieden van volledige schadeloosstelling via de onteigeningstitel.

Figuur 7 toont de voortgang per provincie en wat zij verwachten te behalen in 2027 wanneer het Natuurpact afloopt. In 2023 had Fryslân resterende inrichtingsopgave van 3.467 hectare, wat relatief

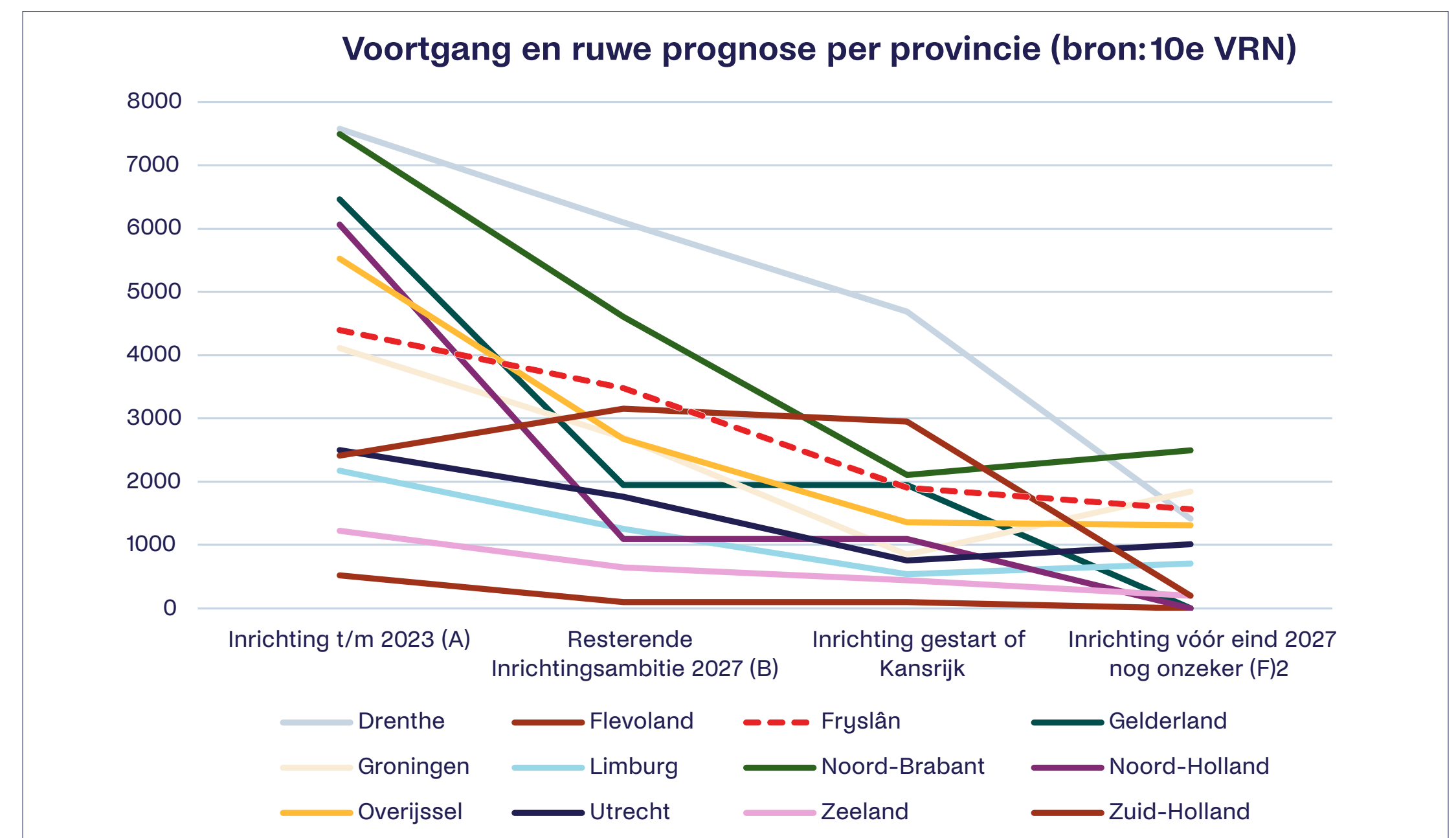
hoog is in vergelijking met andere provincies. Momenteel ligt 12% van het landelijke tekort op de natuurpactopgave bij onze provincie. Als we kijken naar de huidige prognoses op basis van het huidige beleid (zie hoofdstuk vier) dan zal in 2027 ongeveer 20% van het landelijke tekort door Fryslân worden veroorzaakt.

Provincies op schema. Er zijn drie provincies die verwachten de afgesproken natuurpactopgave met het rijk te behalen in 2027. **Flevoland:** Verwacht de volledige inrichtingsambitie te realiseren zonder aanvullende strategieën. **Zeeland:** Verwacht met de huidige aanpak voldoende voortgang te boeken om de resterende ambitie te voltooien.

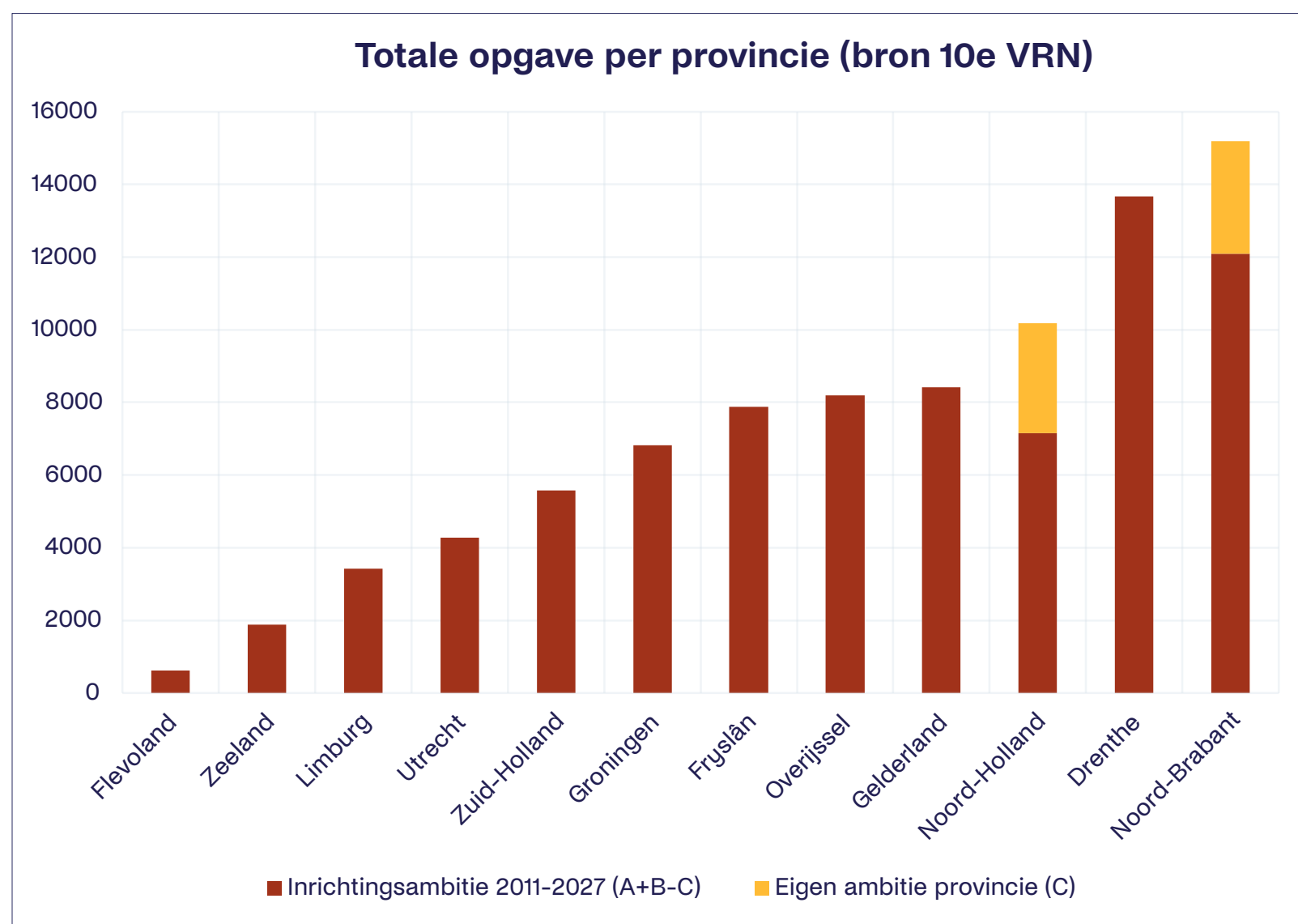
Deze provincies hadden vanaf de start een kleine totale opgave. **Gelderland:** Heeft met eigen middelen vroeg gronden aangekocht en verwacht hiermee ook de natuurpact opgave volledig te behalen in 2027.

Provincies met een grotere restopgave dan Fryslân. Er zijn drie provincies die momenteel een grotere restopgave hebben dan Fryslân. Dit betreft **Drenthe, Noord-Holland** en **Noord-Brabant**. Voor Noord-Holland en Noord-Brabant is deze grote restopgave grotendeels te wijten aan het feit dat ze een eigen ambitie hebben boven op de

natuurpactopgave (van ongeveer 3000 hectare). Wanneer deze ambitie niet meegerekend wordt, is de restopgave van Noord-Holland kleiner dan die van Fryslân. Dit betekent dat Fryslân op twee provincies na onderaan staat als het gaat om het realiseren van NNN onder het Natuurpact. Dit is ook te zien aan de verwachte restopgave die Fryslân zal hebben in 2027. Het is wel belangrijk om te vermelden dat de totale opgave per provincie verschilt, sommige provincies hebben altijd een relatief kleine opgave gehad (zie Figuur 8).



Figuur 7: Voortgang en ruwe prognose realisatie NNN voor 2027 (data afkomstig uit de 10e VRN). Noord-Brabant en Noord-Holland hebben ook nog een eigen ambitie boven op de ambitie van het Natuurpact, deze ambitie is in dit figuur niet meegenomen. De totale ambitie van deze provincies ligt dus hoger.



Figuur 8: Totale opgave per provincie (data afkomstig uit de 10e VRN)

Provincies die gebruik maken van volledige schadeloosstelling via de onteigeningstitel:

Steeds meer provincies, waaronder **Overijssel, Zuid-Holland, Noord-Holland, Noord-Brabant en Gelderland**, hebben de afgelopen jaren stappen gezet richting dwingend instrumenten grond te verwerven voor het NNN. Dit beleid is mede ingegeven door de noodzaak om de KRW en Natura 2000-doelen, die onderdeel uitmaken van het NNN en onder Europese verplichtingen vallen, binnen de gestelde termijnen te realiseren (2027 en 2030).

Deze provincies hanteren een strategie waarin vrijwilligheid wordt gestimuleerd maar waarbij ook financiële instrumenten worden ingezet om

te garanderen dat de ontwikkelopgaven worden behaald. Het kunnen bieden van volledige schadeloosstelling (VSS) speelt hierbij een belangrijke rol, aangezien dit de enige manier is om grondeigenaren een volledig te compenseren bij grondverwerving of ruiling (naast de marktwaarde van de grond ook inkomensschade en andere bijkomende kosten). Volledige schadeloosstelling is alleen mogelijk via de onteigeningstitel (dat betekent dat er onteigening kan worden ingezet als het minnelijke (vrijwillige) traject met volledige schadeloosstelling niet slaagt). Deze provincies sluiten daarom onteigening niet bij voorbaat uit, maar proberen dit wel zoveel mogelijk te voorkomen.

Voor sommige provincies is volledige schadeloosstelling standaard onderdeel van het onderhandelingsproces met grondeigenaren (onteigening als laatste redmiddel is dan voor het gehele NNN beschikbaar). De provincie **Zuid-Holland** zet volledige schadeloosstelling via de onteigeningstitel sinds kort op grotere schaal in om grondeigenaren in zeven cruciale en niet herlokaliserbare gebieden te compenseren bij de realisatie van het NNN.

Hoewel onteigening als laatste redmiddel wordt gezien, schat men in hier geen gebruik van te hoeven maken. De bereidheid daartoe is echter juridisch noodzakelijk om een volledige schadeloosstelling (VSS) te rechtvaardigen anders wordt VSS als ongeoorloofde staatssteun beschouwd.

Deze strategie is erop gericht om het voor grondeigenaren makkelijker te maken om mee te werken aan de natuurdoelstellingen.



4. Overzicht restopgave & prognose

De voortgangscijfers laten zien dat we niet op schema liggen ten opzichte van de herziene planning. Wel zijn er door de extra inzet van NmdM en het benutten van strategische instrumenten zoals Grip op Kwaliteit, en andere versnelingsstrategieën stappen gezet om de komende jaren nog zo veel mogelijk te realiseren op vrijwillige basis.

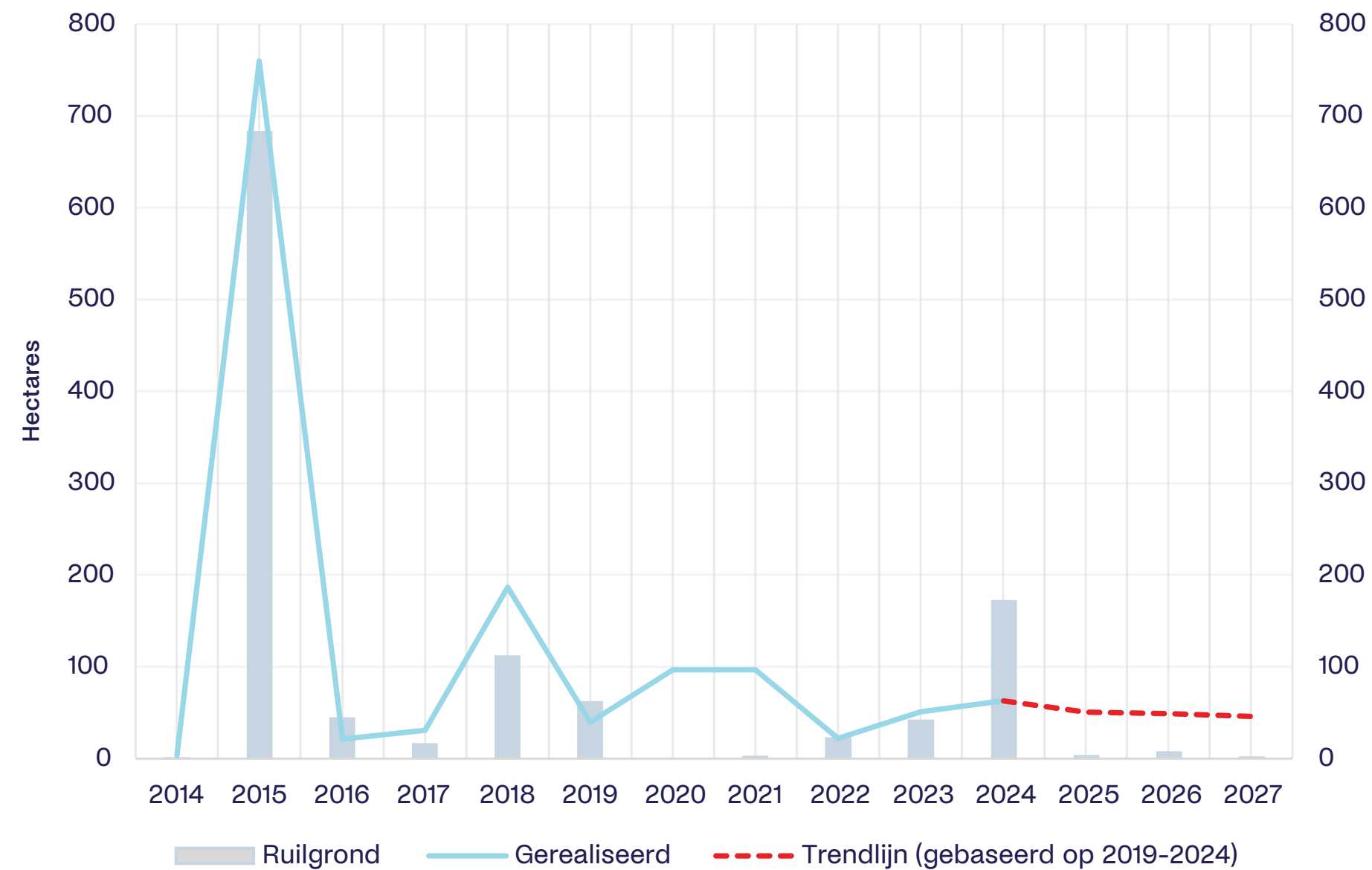
Desalniettemin blijft de resterende opgave groot. In dit hoofdstuk worden op basis van het huidige beleid trends en prognoses gegeven voor het aantal hectare functiewijziging en inrichting dat gerealiseerd kan worden in 2027. Daarnaast wordt ook aangegeven wat het effect is per prioritering en welke hectares in de restopgave cruciaal zijn.

4.1. Trends en prognoses functiewijziging

Trend grondverwerving vrijwillige aankoop (marktconform)

Het gemiddelde aantal hectares dat gerealiseerd wordt via grondverwerving is 80 ha. per jaar. Dit is exclusief de overdracht van BBL-gronden (Bureau Beheer Landbouwgronden) in 2015 en 2018, zie figuur 8. Er is echter een afnemende trend. Wanneer we deze trend volgen zal er in 2027 **cumulatief 250 ha. via vrijwillige (marktconforme) aankoop** gerealiseerd worden voor het NNN. Deze trend is aanzienlijk lager dan wat er nog geprogrammeerd staat om te verwerven. Dit zal erin resulteren dat een groot deel van het rijksbudget dat gereserveerd is voor de ontwikkelopgave hier niet voor benut kan worden (zie hoofdstuk 2.2).

Trend functiewijziging via grondverwerving



Figuur 9: Trend functiewijziging via grondverwerving. De rode trendlijn geeft aan hoeveel grondverwerving er verwacht wordt de komende jaren.

Inzet van Ruilvergronden

In de afgelopen jaren is er herhaaldelijk ruilvergrond aangekocht, met name ten behoeve van de NNN-opgave. In 2015 en 2018 vonden er uitzonderlijke pieken in de verwerving plaats door de overdracht van gronden van het Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL). Ook in 2024 is opnieuw een substantieel areaal aangekocht. Daarnaast wordt in overleg met de betreffende grondeigenaar gekeken naar maatwerkoplossingen zoals het aanbieden van agrarische structuurverbetering. Dit heeft zeker resultaten

opgeleverd maar stuit in de praktijk ook op uitdagingen. Ondanks deze acquisities (aankopen) blijft het lastig om voldoende en kwalitatief passende ruilvergrond te vinden voor grondeigenaren binnen de NNN-begrenzing.

Daarnaast wil de provincie niet onbeperkt grond aankopen en in bezit houden. *Het Natuurpact* financiert wel de afwaardering van gronden maar niet de volledige verwerving. De provincie wil geen grootgrondbezitter worden (dit volgt ook uit de motie van Van Dijk 31 mei 2023: provincie is terughoudend met nieuwe aankoop en moet niet streven naar meer

bezit van grond); aangekochte gronden moeten op termijn weer worden verkocht aan een nieuwe beheerder.

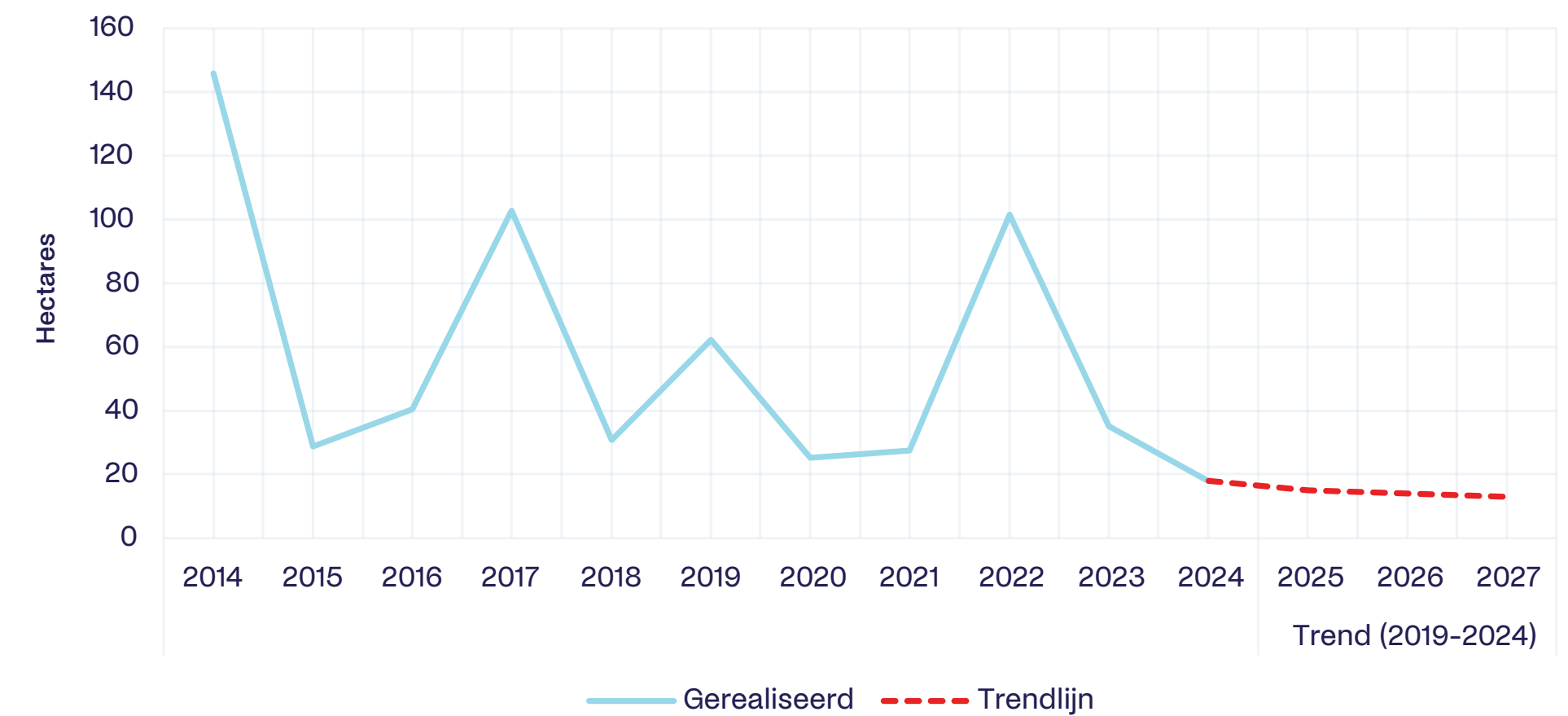
Om nieuwe ruilvergronden aan te kopen, moet er aanvullende financiering vrijkomen of moeten bestaande ruilvergronden eerst worden verkocht. Het is moeilijk te voorspellen welke gronden in de toekomst nog van strategisch belang zijn voor de NNN-opgave. Hierdoor is het lastig om te bepalen welke percelen kunnen worden vervreemd en welke juist behouden moeten blijven voor toekomstige ruilvervraag.

Doordat hier momenteel geen extra middelen voor zijn en door de beperkte verkoop van gronden is er voor de periode 2025-2027 weinig aankoop van ruilvergronden gepland.

Trend realisatie via SKNL

Wanneer de trend van zelfrealisatie via SKNL (Subsidieregeling Kwaliteitsimpuls Natuur en Landschap) wordt bekeken neemt deze af (zie figuur 9). Zeker na de piek in 2022 (het laatste jaar van de gunstige SKNL-regeling). Daarnaast zijn veel makkelijk te realiseren gronden gerealiseerd, de lastige gevallen blijven over. De verwachting is dat de komende jaren per jaar maximaal rond de 15 ha. functiewijziging via SKNL zal plaatsvinden. **Wat betekent dat er in 2027 cumulatief maximaal 100 ha. functiewijziging via SKNL zal hebben plaatsgevonden sinds de herziene planning.**

Trend functiewijziging via SKNL



Figuur 10: Realisatietrend via SKNL, de trend is gebaseerd op de realisaties tussen 2019 en 2024 en gecorrigeerd met de SKNL-dip na het veranderen van de regeling.

De verwachte impact van Grip op kwaliteit

De eerste actualisatieronde van Grip op Kwaliteit is inmiddels volledig afgerond. Tijdens deze ronde is er ongeveer 40 ha. NNN uit de begrenzing gehaald (nog niet gerealiseerde NNN, was nog landbouwgrond) en is er elders 60 ha. toegevoegd (het verschil 20 ha, wordt in latere rondes gecorrigeerd zodat het NNN in omvang niet verandert). De tweede actualisatieronde wordt momenteel verwerkt en er wordt verwacht dat er tijdens deze ronde 150 ha. ontgrensd en 150 ha. begrensd zal worden. Indien ook deze ronde vastgesteld wordt door GS zal dit in totaal resulteren in 210 ha. realisatie. Gezien de bestuurlijke en juridische stappen die voor de wijziging van een begrenzing doorlopen moeten worden, is deze realisatie op zijn vroegst pas in 2026 van kracht. Een derde actualisatieronde kan naar schatting nog 100 ha. opleveren, maar deze zal naar verwachting niet voor 2027 kunnen worden gerealiseerd.

De impact van GOK hangt nog af van de bestuurlijke vaststelling van ronde twee maar zal indien vastgesteld **maximaal 210 ha. functiewijziging versneld voor het NNN kunnen realiseren in 2027.**

Deze hectares zullen vrijwel alleen vallen binnen prioriteit 3 en 4 (voor toelichting zie 4.3) aangezien de hectares binnen prioriteit 1 en 2 ecologisch en hydrologisch gezien vrijwel niet verplaatst kunnen worden.

4.2. Trends en prognoses inrichting

De inrichtingstrend, is minder betrouwbaar vanwege de sterke relatie tussen de overdracht van de BBL-gronden in 2015 en 2018 en de inrichtingspiek van 2017-2020. Daarnaast is er juist in 2021 zeer weinig gerealiseerd vanwege de corona epidemie. De gemiddelde trend is iets meer dan 200 hectare per jaar, dit zou betekenen dat er in 2027 cumulatief 1060 hectare ingericht is.

De prognose is echter dat dit getal hoger uit zal vallen omdat enkele inrichtingsprocessen al van start zijn gegaan of ingepland zijn.

1. Realisatie van hectares in het NNN, zoals via de gebiedsontwikkelingsprojecten en NmdM. In onderstaand overzicht de hectares die nu in voorbereiding of in uitvoering zijn en waarvan de inschatting is dat deze in 2027 gereed gemeld kunnen worden.

Tabel 6: Inrichting per gebied in planning

Gebied	In Planning (ha)
De Mieden	430
Alde Feanen	100
De Lende	70
Koningsdiep*	225
Dulf Mersken*	250
Totaal	1075

*) Inschatting is dat deze hectares nog net niet in 2027 gereed zijn.

2. Analyse van de reeds beschikbare hectares binnen het NNN (functiewijziging) of deze de status inrichting kunnen krijgen. Bijvoorbeeld omdat er reeds een beheertype op ligt en te zijner tijd nog inrichting plaatsvindt naar het ambitietype. Deze hectares zouden als ingericht gemeld kunnen worden. Of hectares waarvan de inschatting is dat deze de komende jaren ingericht kunnen gaan worden:

Tabel 7: Inrichting per gebied schatting/onzeker

Gebied	Optimistische schatting/Onzeker (ha)
Ameland	20
Noard-Fryslan Bûtendyks	230
Burgummermar & Leijen	100
De Fluessen en Morra	90
Snitsermar en omstreken	50
Overige	50
Totaal	540

3. Realisatie van hectares via GOK door particulieren. Via fase 1 en 2 zijn 156 ha. buiten het NNN naar binnen het NNN gekomen. De inschatting is dat van deze hectares zeker 100 ha. in de periode t/m 2027 ingericht zullen zijn.

In totaal zou dit uitkomen op een waarschijnlijke realisatie **van cumulatief 1600 ha. inrichting in 2027** indien de omstandigheden optimaal zijn en de analyse van reeds beschikbare hectares positief uitpakt zou dit getal hoger uit kunnen vallen richting 2100 ha. inrichting. In dat geval zouden we -op inrichting- de doelstelling van de herziene planning behalen.



4.3. Cruciale (en niet-herlokaliseerbare) hectares in de huidige restopgave

Ongeveer 50% van de restopgave is prioriteit 1 (KRW) en prioriteit 2 (Natura 2000). Juist in deze gebieden is het ecologisch belang het grootst omdat ze verbonden zijn aan internationale verplichtingen zoals de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) en de Vogel- en Habitatrichtlijnen. Voor de KRW geldt bovendien een resultaatsverplichting in 2027, wat betekent dat de ecologische doelen uiterlijk tegen die tijd moeten zijn gerealiseerd. De recente invoering van de EU-Natuurherstelverordening onderstreept deze urgentie nog eens, omdat deze wet extra focus legt op het herstel en versterking van de biodiversiteit in beschermde gebieden. De huidige voortgang is met name traag wat betreft de hectares die essentieel zijn om te voldoen aan deze wetgeving. Om dit nader te onderzoeken is de restopgave opnieuw geïnventariseerd.

Herinventarisatie van de restopgave

In 2024 is de restopgave van het NNN opnieuw geïnventariseerd door een team van ecologen, hydrologen, projectteams van de gebiedsprocessen en NmdM en medewerkers van vastgoed. In deze inventarisatie is er binnen de huidige resterende opgave onderscheid gemaakt tussen:

- **Flexibele percelen**
Hectares die eventueel elders gerealiseerd zouden kunnen worden en daarmee in aanmerking komen voor herbegrenzing via de GOK-strategie. Dit biedt ook na 2027 nog versnellingskansen voor het realiseren van met name prioriteit 3 en 4 hectares op vrijwillige basis;

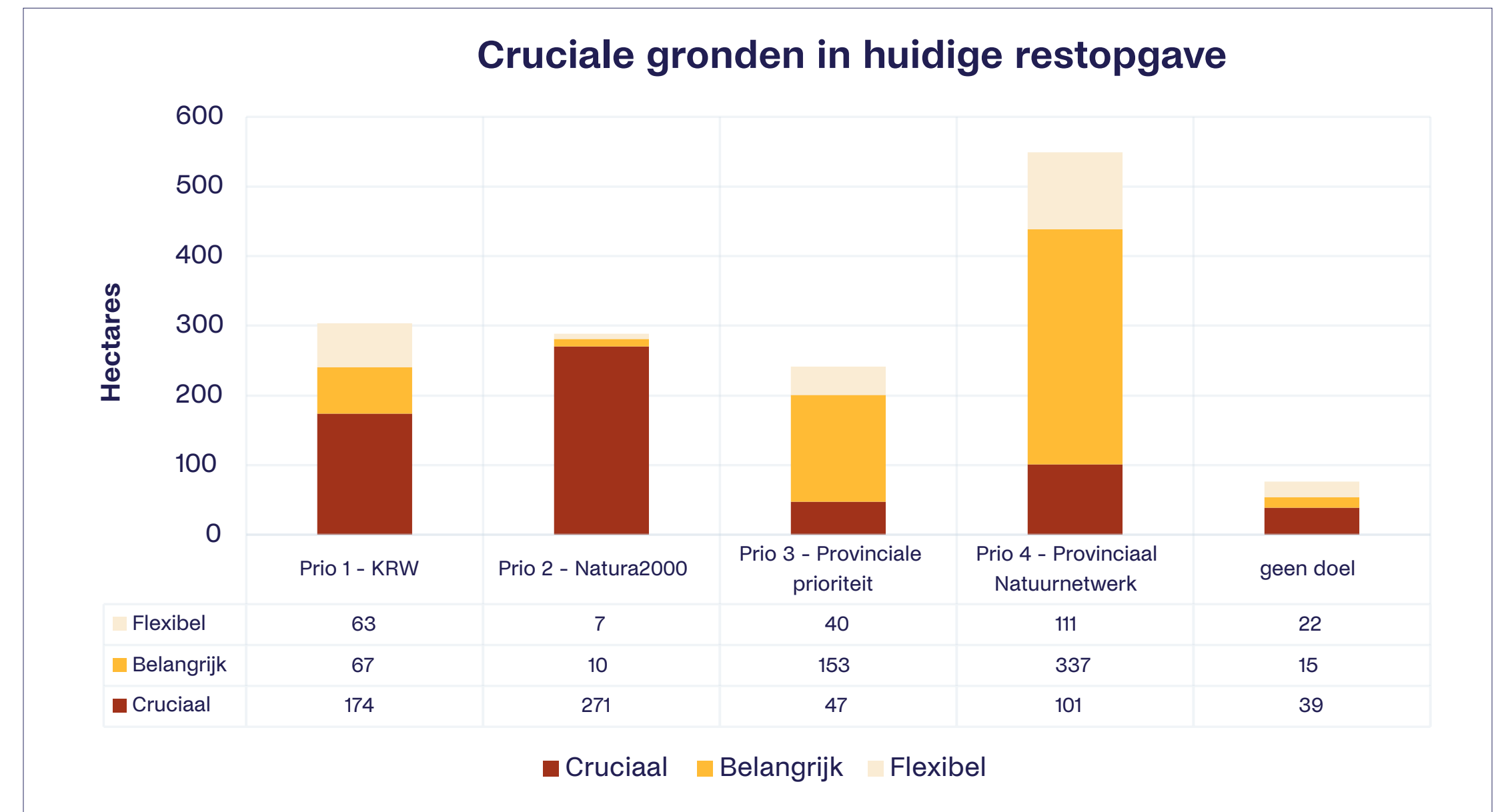
- **Belangrijke percelen**
Percelen die een belangrijke bijdrage leveren aan de verbinding van het netwerk en/of systeemherstel en dus momenteel niet in aanmerking komen voor herbegrenzing;
- **Cruciale percelen**
percelen die om ecologische of hydrologische redenen zo cruciaal zijn dat hier sowieso functiewijziging op moet plaatsvinden. Deze hectares zijn niet-herlokaliseerbaar. Vaak betreft dit laatste schakels zijn voor belangrijke inrichtingsprocessen. Het realiseren van deze gronden levert een cruciale bijdrage aan ecologisch en/of hydrologisch systeemherstel. Deze hectares zijn essentieel om te voldoen aan (inter)nationale wetgeving.

Figuur 11 toont de resultaten van deze herinventarisatie. Binnen de huidige restopgave is 43% van de percelen (ongeveer 600 ha.) van cruciaal belang.

De meeste bevinden zich binnen prioriteit 1 en 2. Deze hectares zijn direct verbonden aan internationale verplichtingen en moeten gerealiseerd worden. Dit betekent echter niet dat de gronden van prioriteit 3 en 4 niet bijdragen aan de wettelijke doelstellingen. Uit de Natuurdoelanalyses (en uit analyse van de Europese commissie) blijkt dat om de natuurdoelen te behalen een gezond en veerkrachtig netwerk ook buiten de N2000 begrenzing essentieel is. De cruciale gronden binnen prioriteit 3 en 4 zijn noodzakelijk voor ondersteuning van N2000 of KRW, systeemherstel en het afronden van inrichtingsprocessen.

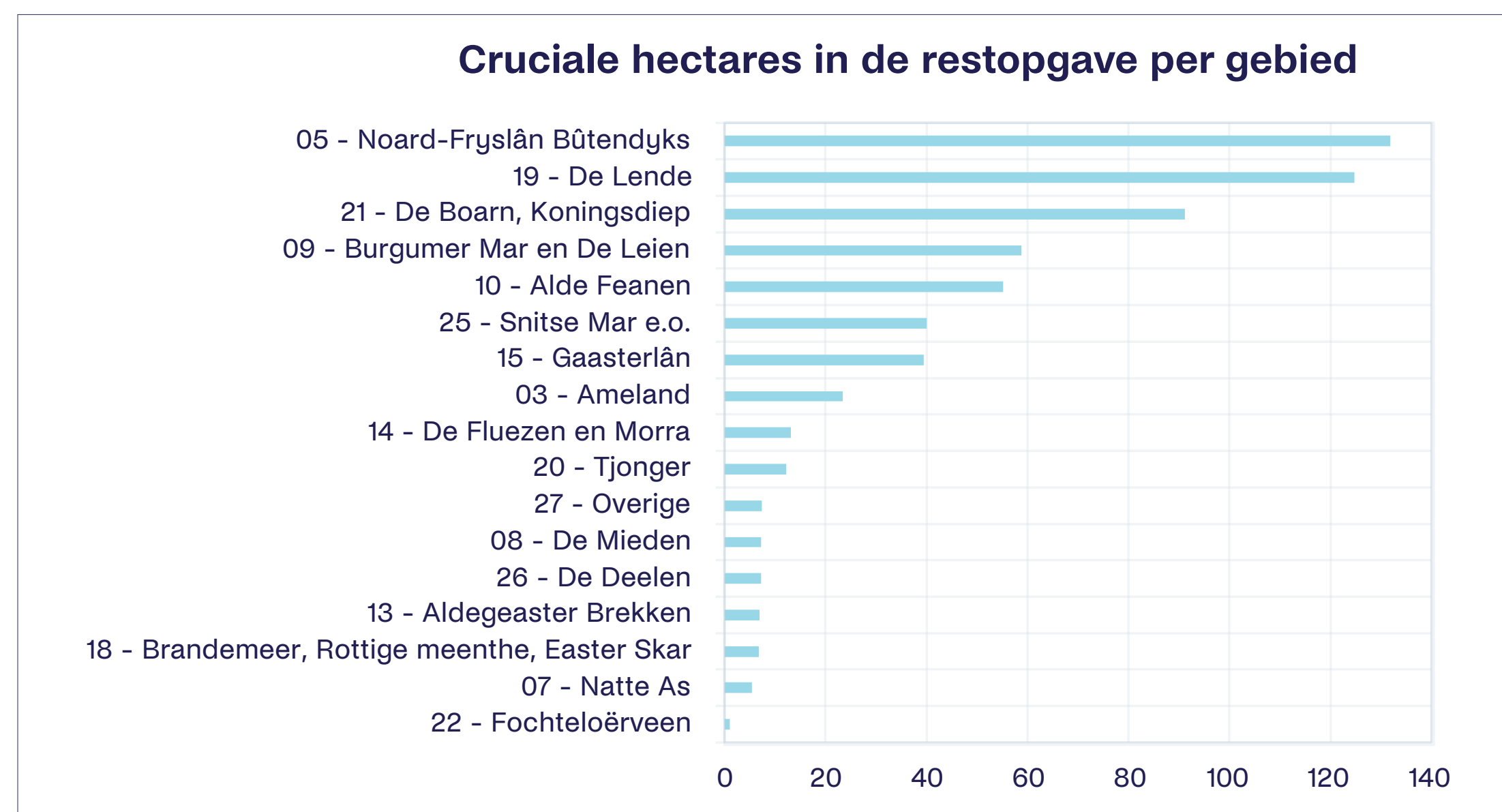
De flexibele hectares binnen prioriteit 1 KRW betreft hectares waar ooit KRW maatregelen gepland zijn, maar die na recente systeemanalyses niet meer op die locatie nodig zijn. De oorspronkelijke KRW prioritering is bepaald op basis van systeemanalyses rond de start van het Natuurpact. Deze analyses worden periodiek geactualiseerd. Indien er geen maatregelen op deze hectares meer nodig zijn of

deze te weinig effectief zijn, kan het maatregelenpakket daarop worden aangepast. Dat betekent dat sommige hectares binnen de oorspronkelijke KRW prioriteit daarmee geschikt kunnen zijn voor herbegrenzing. Ook prioriteit 2 (N2000) bevat ook enkele flexibele hectares, dit betreft kleine correcties in de huidige N2000-begrenzing.



Figuur 11 : Een overzicht van de verdeling van cruciale, belangrijke en flexibele gronden binnen de huidige restopgave (de categorie geen doel, betreft een verzamelcategorie van gronden die in een later stadium zijn toegevoegd aan de begrenzing en nog geen officiële prioritering hebben).

De meeste cruciale percelen bevinden zich binnen Natura 2000-gebieden of binnen de huidige gebiedsprocessen in de beekdalen (Koningsdiep en Beekdal Linde), waar een aanzienlijke opgave ligt in het kader van de KRW (zie Figuur 12).



Figuur 12: Cruciale hectares binnen de restopgave per gebied, het grootste aantal cruciale hectares ligt in Noard-Fryslân Bûtendyks (dit gebied is volledig N2000) en in de vier gebiedsprocessen van de provincie (met name in de beekdalen vanwege de KRW-opgave).

Kaderrichtlijn Water (KRW-opgave) en Natuurnetwerk Nederland (NNN)

Een groot deel van de cruciale gronden betreft de KRW-opgave die een resultaatsverplichting heeft in 2027. Een aanzienlijke hoeveelheid grond

en oevers is noodzakelijk om de uitvoering van maatregelen mogelijk te maken. Hoewel de afgelopen jaren veel KRW-hectares zijn gerealiseerd en belangrijke stappen zijn gezet, zoals via het hermeanderingsbestek in het Beekdal van de Linde en de planvorming voor de boven- en middenloop

van het Koningsdiep, stagneert de functiewijziging van KRW-hectares. Het vrijwillig verwerven van grond wordt steeds moeilijker en is grotendeels afhankelijk van toevalligheden zoals een incidentele mogelijkheid via grondruil of een stoppende agrariër.

De uitvoering van de KRW-maatregelen verloopt grotendeels via Wetterskip Fryslân en deels via de provincie.

Status KRW-opgave binnen het NNN. Hoewel KRW-maatregelen niet direct worden uitgedrukt in hectares, kunnen vertragingen in functiewijziging en inrichting de uitvoering van maatregelen ernstig bemoeilijken. Specifieke knelpunten zijn zichtbaar in prioriteitsgebieden zoals het Koningsdiep en het Beekdal van de Linde, waar vertragingen risico's vormen voor zowel het behalen van KRW-doelen als de afronding van het NNN.

De huidige analyse toont aan dat het onwaarschijnlijk is dat de KRW-doelen op het gebied van waterkwaliteit worden behaald in 2027. Dit is deels te wijten aan vertragingen van functiewijziging met KRW-prioriteit. Echter, indien alle noodzakelijke maatregelen volledig worden uitgevoerd, kan erkend worden dat ecologisch herstel extra tijd nodig heeft. Dit maakt het mogelijk om juridisch aan de wetgeving te voldoen, ook als de doelen zelf nog niet geheel bereikt zijn.

Een belangrijke voorwaarde is dat alle KRW-maatregelen binnen de prioriteitsgebieden worden gerealiseerd. De huidige trendlijn laat zien dat vrijwillige functiewijziging (via zelfrealisatie of

verwerving) in gebieden zoals het Koningsdiep en het Beekdal van de Linde onvoldoende resultaat oplevert. Dit vormt zowel een risico voor de waterkwaliteit in Fryslân, de KRW-verplichtingen als voor het behalen van de NNN-doelen binnen het Natuurpact.

Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR-opgave) en het NNN

Een groot deel van de cruciale hectares betreft de stikstof gevoelige Natura 2000-gebieden. Deze gebieden vormen het belangrijkste instrument om de doelen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) te realiseren. De VHR bepaalt op Europees niveau welke soorten en habitats moeten worden beschermd om biodiversiteitsverlies tegen te gaan. Door middel van Natura 2000 worden deze gebieden aangewezen en beheerd, zodat de vereiste instandhoudingsmaatregelen kunnen worden genomen. Daarmee is de staat van instandhouding van soorten en habitats in de Natura 2000-gebieden direct gekoppeld aan de verplichtingen uit de VHR.

De provincie is wettelijk gezien verantwoordelijk voor de staat van instandhouding van doelen uit de VHR. Met een groot deel van de VHR-doelen die voorkomen in Fryslân gaat het momenteel niet goed. Dit blijkt onder andere uit de natuurdoelanalyses die zijn opgesteld voor de Natura 2000-gebieden. Het NNN (ook buiten N2000 gebied) is cruciaal voor het realiseren en waarborgen van een gunstige staat van instandhouding van doelen uit de VHR en overige in het wild voorkomende soorten. Het NNN zorgt voor een goede verbinding tussen

leefgebieden en herbergt belangrijke bronpopulaties van bijzondere soorten. Het niet halen van de doelen uit het Natuurpact vergroot het risico op het niet kunnen realiseren van een gunstige staat van instandhouding voor een groot aantal soorten en daarmee het niet voldoen aan nationale en internationale wettelijke verplichtingen.

De EU Natuurherstelverordening en het NNN

De Europese natuurherstelverordening (aangenomen in 2024) sluit nauw aan op zowel de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) als de Kaderrichtlijn Water (KRW). De verordening stelt doelen voor het herstellen en versterken van biodiversiteit en ecologische kwaliteit in alle lidstaten en gaat daarbij verder dan alleen de Natura 2000-gebieden: ook gebieden buiten deze beschermde gebieden vallen onder de herstelverplichtingen. Daarmee stimuleert de wet niet alleen het behoud en herstel van leefgebieden die rechtstreeks onder de VHR vallen, maar ook het herstel van waterkwaliteitsdoelen uit de KRW. Het NNN vormt hierin een onmisbaar fundament: het vergroot de connectiviteit tussen leefgebieden en ondersteunt bronpopulaties in én buiten Natura 2000-gebieden, waardoor de provincie Fryslân beter kan voldoen aan de vereisten voor zowel de VHR-, KRW- als de toekomstige natuurhersteldoelen.

Overzicht prognose restopgave NNN

De herziene planning in 2022, met als doel 750 hectare via functiewijziging en de inrichting van 2000 hectare, werd destijds ingeschat als realistisch, gezien het beschikbare budget en instrumentarium, aangevuld met extra capaciteit (de extra fte's die PS beschikbaar heeft gesteld voor NmdM). De huidige inschatting (zie hoofdstukken 4.1 en 4.2) is dat ten opzichte van deze **opgave 440 ha. functiewijziging en 1600 ha. inrichting NNN in 2027** wordt gerealiseerd (zie figuur 13). Met maximale inzet en optimale omstandigheden zou dit hoger kunnen uitvallen. In dat geval benaderen we de doelstelling van de herziene planning (600 ha. functiewijziging en 2100 ha. inrichting).

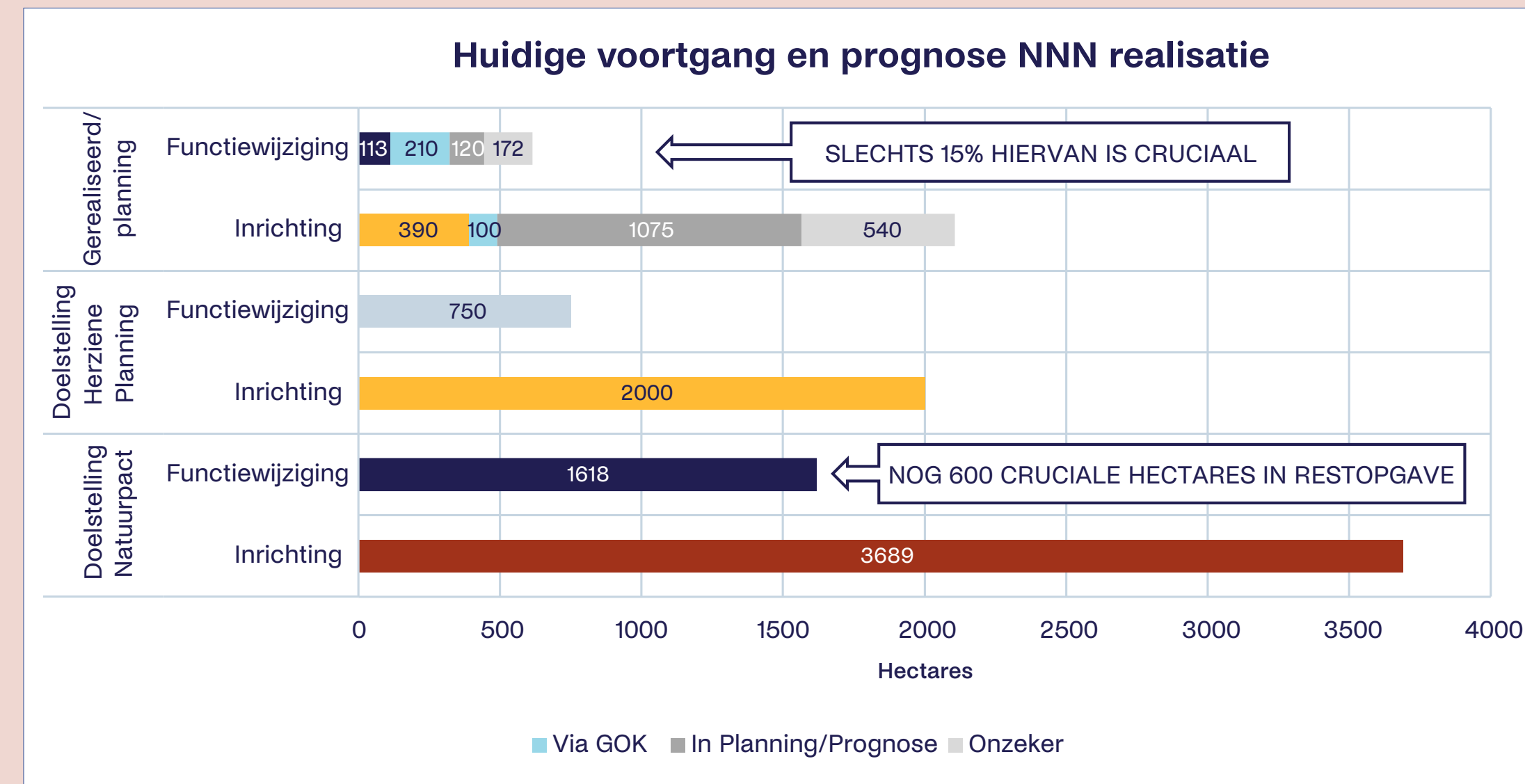
Problematiek huidige prognose

Uit de huidige prognose blijkt dat een belangrijk deel van de hectares die momenteel gerealiseerd wordt niet direct bijdraagt aan de (inter)nationale verplichtingen. Hoewel deze hectares zeker bijdragen aan de robuustheid van het NNN, betreft dit niet die hectares die cruciaal en niet-herlokaliseerbaar zijn. Binnen de huidige prognose voor functiewijziging blijkt slechts 15% van de hectares cruciaal te zijn, wat neerkomt op ongeveer 90 hectare. Uit een herinventarisatie van de totale restopgave blijkt echter dat zich nog ongeveer 600 cruciale en niet-herlokaliseerbare hectares bevinden. Deze gronden moeten nog van functie wijzigen naar natuur.

Voor veel van deze resterende cruciale hectares in de restopgave lopen de onderhandelingen al (tientallen) jaren. De huidige voortgang op deze hectares is dermate traag dat, met het oog op aankomende wettelijke deadlines, een andere aanpak noodzakelijk is om deze hectares daadwerkelijk te kunnen realiseren.

De huidige berekeningen laten zien dat het beschikbare budget voornamelijk nog geen belemmering vormt, aangezien het verwachte tekort pas rond/ na 2027 zou ontstaan. Tegelijkertijd wordt dit budget nu niet optimaal ingezet voor de wettelijke opgave, terwijl het Natuurpact voorschrijft dat rijksmiddelen juist gericht moeten worden besteed aan de hectares met een internationale verplichting (zie hoofdstukken 1.4 & 5.3).

Dit kan ertoe leiden dat cruciale hectares niet worden gerealiseerd en daarmee de (inter)nationale doelstellingen niet behaald worden. De problematiek rondom vrijwillige functiewijziging speelt in veel gebieden al geruime tijd en ondanks de recente extra inzet van capaciteit en voldoende middelen is blijft de voortgang afnemen. De huidige analyses van de voortgang bij vastgoed, gebiedsontwikkeling en NmdM tonen aan dat dit niet op korte termijn zal veranderen.



Figuur 13: Voortgang en prognose NNN realisatie ten opzichte van herziene planning en doelstelling Natuurpact

5. Verklaringen, consequenties en risico's

5.1. Verklaringen voor de huidige voortgang

Eerder werden drie randvoorwaarden voor realisatie genoemd (instrumentarium, middelen en capaciteit). Sinds de start van het Natuurpact (2014) is er ongeveer 50% van de totale opgave op basis van vrijwilligheid gerealiseerd (ongeveer 10% via BBL-gronden). In deze periode waren er voldoende middelen beschikbaar, de capaciteit (onder andere sinds de herziene planning) opgeschaald en het instrumentarium is ingezet op basis van vrijwilligheid. Ondanks voldoende middelen en capaciteit heeft de recente extra inzet op realisatie van het NNN niet tot de beoogde versnelling geleid.

Er zijn drie factoren die de (huidige) voortgang verklaren: autonome ontwikkelingen, bestuurlijke besluitvormingsmomenten en de inzet van instrumentarium. Hieronder worden deze factoren verder toegelicht.

Autonome ontwikkelingen en besluitvorming

Vanaf 2011 is de prijs van agrarische grond aanzienlijk gestegen. Dit heeft tot gevolg dat er met hetzelfde budget minder grond kan worden gekocht.

De stijgende prijzen wijzen op een tekort aan beschikbare agrarische grond, waardoor eigenaren minder bereid zijn om hun percelen te verkopen. Tegelijkertijd is er vanaf 2023 sprake van een stapsgewijze afbouw van de derogatiebeschikking. Dit heeft tot gevolg dat de toegestane hoeveelheid mest die per hectare mag worden uitgereden afneemt. Dit heeft geleid tot een verhoogde gronddruk. Agrariërs zijn daardoor op zoek naar extra grond om aan de mestnormen te voldoen, wat de beschikbaarheid van gronden verder onder druk zet.

Ondanks opvolgingsproblemen binnen de agrarische sector, is het onwaarschijnlijk dat er op korte termijn grote hoeveelheden agrarische grond beschikbaar komen. De huidige marktomstandigheden worden gekarakteriseerd door een hoge vraag en een beperkte beschikbaarheid, wat zowel de prijs als de toegankelijkheid van agrarische gronden bemoeilijkt. Daarnaast heeft de sterke groei van de ganzenpopulatie geleid tot verhoogde gewasschade, wat de kosten voor schadevergoeding heeft doen stijgen.

Ook zijn de kosten voor de realisatie van het NNN in vergelijking met eerdere inschattingen hoger uitgevallen. De normbedragen voor de afwaardering en inrichting van gronden blijken verouderd te zijn, wat de kosten verder verhoogt.

Vanaf 2014 zijn er verschillende belangrijke bestuurlijke besluitvormingsmomenten geweest die invloed hebben gehad op de voortgang van de natuurrealisatie. Met name het besluit voor de aankoopstop en weer openstelling van prioriteit 3 en 4 heeft invloed gehad op de functiewijziging. Ook de wijziging van de SKNL-regeling heeft impact gehad op de realisatie.

Tijdslijn van besluitvorming en gebeurtenissen met impact op de realisatie

- **2015** Eerste overdracht van BBL (Bureau Beheer Landbouwgronden).
- **2017** Onderzoek van BMC naar de tekorten in de natuuropgave: Rapport Natuur in Fryslân – Haalbaar en Betaalbaar.
- **2018** Kleinere overdracht van BBL-gronden. Gedeputeerde Staten besluiten tot een aankoopstop voor prioriteiten 3 en 4 en de openstelling van de Subsidieregeling Kwaliteitsimpuls Natuur en Landschap (SKNL) voor prioriteiten 1 en 2.
- **2019** Publicatie van het rapport Natuur in Fryslân – Haalbaar en Betaalbaar scenario 5b: “Natuur mei de Mienskip” (binnen bestaand budget).
- **2020** Vaststelling van het grondbeleid 2020, evaluatiecriteria voor de pilots Natuur met de Maatschappij (NmdM), en financiële evaluatie van het Natuurpact.

- **2021** Provinciale Staten stellen €10 miljoen beschikbaar voor de realisatiekansen van prioriteit 3 en 4 van het NNN.
- **2022** Provinciale Staten besluiten tot het uitwerken van de voorwaarden voor NmdM, maximaal inzetten op vrijwilligheid tot 2027 en inzet van volledige schadeloosstelling vanaf 2028 voor de realisatie van prioriteiten 1 en 2. Er wordt maximaal ingezet op de realisatie van het NNN met extra capaciteit voor NmdM en uitvoering van de strategische grondnota. Aankoopstop voor prioriteit 3 en 4 wordt opgegeven. De MTR wordt in 2025 verwacht.
- **2022-2024** Dit jaar vindt er een piek plaats in SKNL-zelfrealisatie-projecten. Via de SKNL-subsidie kon men een vergoeding te ontvangen voor deze waardedaling. Een wetswijziging die in 2023 van kracht is gegaan hebben deze belastingvoordelen beperkt, waardoor de financiële voordelen voor grondeigenaren zijn verminderd. Bovendien zijn de subsidiebedragen binnen de SKNL-regeling verlaagd, wat de financiële aantrekkelijkheid van deze regeling verder heeft verminderd. Dit resulteert in een SKNL-piek in 2022 en een dip in 2023 en 2024.

Inzet van instrumentarium

De inzet van het instrumentarium voor functiewijziging is van wezenlijk belang voor de voortgang van de realisatie van gronden ten behoeve van het Natuurnetwerk Nederland (NNN). Uit de analyse blijkt dat de functiewijziging in Fryslân binnen het huidige instrumentarium (los van autonome ontwikkelingen en besluitvormingsmomenten) geleidelijk vorderde en inmiddels afneemt, met name omdat ‘het laaghangend fruit’ grotendeels is geplukt.

Op dit moment wordt de functiewijziging van gronden voor het NNN vooral gerealiseerd via vrijwillige verwerving (zonder onteigeningstitel dus marktconforme aankoop), kavelruil en zelfrealisatie via de SKNL. De effectiviteit van deze instrumenten neemt echter af (onder andere door recente wijzigingen in de SKNL, zoals de beperking van belastingvoordelen bij de afwaardering van landbouwgrond en de verlaging van subsidiebedragen). Maar ook omdat grondeigenaren op basis van de huidige omstandigheden niet bereid of in staat zijn om hun grond af te staan of in te zetten voor de realisatie van natuurdoelen. Omdat aankoop en kavelruil op marktwaarde en vrijwilligheid zijn gebaseerd, wordt met deze instrumenten onvoldoende voortgang geboekt om de gestelde en wettelijke doelen te halen.

Hoge druk op agrarische grond

Daarnaast is er vaak sprake van onvoldoende passend aanbod: de beschikbare ruilgronden stemmen niet altijd overeen met de eisen, omvang of ligging die agrariërs nodig hebben voor hun bedrijfsvoering.

De agrarische sector staat onder grote druk door de geleidelijke afbouw van de derogatiebeschikking. Agrariërs hebben iedere hectare nodig om te kunnen voldoen aan de mestnormen. Er kan van agrariërs niet verwacht worden dat zij afstand doen van hun grond zonder passende compensatie of gelijkwaardige ruilgrond. Dit zorgt ervoor dat de bereidheid tot verkoop of ruil daalt en de gebiedsontwikkeling en realisatie van het NNN verder vertraagt.

De overheid kan niet genoeg bieden

Vaak ligt er een gat tussen wat de provincie marktconform mag bieden en wat de grondeigenaar daadwerkelijk nodig heeft om zijn bedrijfsvoering voort te zetten. Bijvoorbeeld:

- Wanneer grondruil als instrument wordt ingezet, moeten agrariërs in veel gevallen verplaatsen naar een locatie met hogere grondprijzen. De meerkosten voor deze duurdere gronden kunnen of willen eigenaren niet altijd financieren.
- Als overheid kunnen we grondeigenaren geen vergoeding bieden voor inkomensverlies, herinrichtingskosten of verhuiskosten. Dit kan alleen wanneer volledige schadeloosstelling (via onteigeningstitel) geboden mag worden (voor de randvoorwaarden hiervoor zie bijlage 6).

Overige knelpunten bij functiewijziging

Vertraging in de functiewijziging ontstaat doordat sommige grondeigenaren afzien van samenwerking, vaak door een gebrek aan vertrouwen en/of emotionele weerstand tegen verkoop van gronden (voor natuur). Emoties en zakelijke belangen kunnen gesprekken over realisatie bemoeilijken. Daarnaast zorgt onzekerheid over toekomstige verplichtingen en regelgeving voor terughoudendheid. Grondeigenaren vrezen beperkingen of voelen zich onnodig belast. Ook zien sommige eigenaren hun grond als langetermijninvestering en willen niet verkopen vanwege mogelijke waardevermindering. Deze factoren leiden gezamenlijk tot een langere doorlooptijd van het functiewijzigingsproces.

Overige knelpunten bij inrichting

Achterblijvende functiewijziging heeft grote gevolgen voor de inrichting. Als cruciale percelen (dit zijn percelen die bijvoorbeeld een peilverhoging in een groter aaneengesloten gebied niet mogelijk maken) ontbreken, kan dit het proces van gebiedsontwikkeling stilleggen of aanzienlijk vertragen. Verder wordt de vertraging in de inrichting veroorzaakt door versnippering van gebieden, waarbij kleinere gebieden vaak niet rendabel zijn door hoge kosten voor onderzoeken, vergunningen en procedures. Sommige ingerichte gebieden voldoen niet aan de gestelde natuurdoelen, wat tot onduidelijkheid en herinrichtingen leidt. Tot slot, hoewel de SKNL optimaal wordt ingezet, worden eigenaren ontmoedigd door de strenge voorwaarden.

5.2. Concrete consequenties

Vaak betreft het cruciale percelen die de ontwikkeling van grote gebieden belemmeren. Voor de eigenaren van deze percelen ontstaat soms een benarde situatie, zowel financieel als emotioneel. De vertragingen zorgen ervoor dat agrariërs zitten met agrarische grond dat steeds lastiger valt te bewerken doordat de omringende grond wordt omgevormd naar natuur. Dit leidt niet alleen tot verlies van inkomensmogelijkheden, maar heeft ook een grote impact op hun bedrijfsvoering en hun toekomstperspectief.

Daarnaast creëert de stilstand in de natuurontwikkeling bredere maatschappelijke en ecologische stagnatie, waardoor het hele gebied niet verder kan groeien of zich niet kan ontwikkelen zoals beoogd. Dit heeft gevolgen voor diverse belanghebbenden, waaronder provincies, grondeigenaren (veelal agrariërs), terreinbeherende organisaties, het waterschap en gemeenten. De vertragingen betreffen vaak cruciale percelen en laatste schakels, waardoor de realisatie/ontwikkeling van grote natuurgebieden wordt belemmerd. Dit heeft niet alleen financiële en ecologische gevolgen maar ook impact op de betrokken grondeigenaren, die als het ware "vast" zitten op grond die begrensd is als natuur.

Voor zowel de individuele grondeigenaren als de collectieve natuur- en milieudoelen is het van belang dat duidelijkheid wordt geschept. Onderstaande algemene voorbeelden illustreren hoe de vertragingen zich in de praktijk manifesteren en welke uitdagingen/oplossingen daarbij spelen.

Voorbeeld 1: Grondeigenaar zit vast binnen NNN-begrenzing

Wanneer de gronden van een agrarisch bedrijf (deels) op cruciale percelen binnen NNN begrenzing liggen, lopen de gesprekken over de verkoop van deze gronden soms al decennialang zonder resultaat. In sommige gevallen wil de eigenaar graag verhuizen naar een vergelijkbare locatie buiten het NNN, maar stuit daarbij op twee grote uitdagingen:

1. Het aanbod van geschikte hervestigingslocaties is zeer beperkt;
2. De vergoeding die de provincie biedt, is ontoereikend om een vergelijkbare locatie te kunnen verwerven.

Mogelijke oplossingen zoals de Subsidie Agrarische Bedrijfsverplaatsing (SAB) en volledige schadeloosstelling stuiten op juridische en praktische belemmeringen. Zo biedt de SAB maximaal € 600.000, wat in veel gevallen niet voldoende is om het verschil te overbruggen. Dat is echter het maximum bedrag volgens de staatssteunregels. Volledige schadeloosstelling zou mogelijk een oplossing kunnen bieden, maar deze optie kan alleen worden toegepast wanneer onteigening als laatste redmiddel wordt overwogen. De huidige gang van zaken zorgt voor langdurige onzekerheid en uitzichtloosheid en frustreert zowel de grondeigenaar als de voortgang van natuurontwikkeling.

Voorbeeld 2: Strategische functiewijziging als katalysator voor natuurontwikkeling

Meermaals is een perceel van beperkte omvang nodig dat essentieel is voor de ontwikkeling van het omliggende gebied. Dit perceel maakt dan de inrichting van een groot aangrenzend natuurgebied mogelijk. Dit benadrukt het belang van gerichte functiewijziging en laat zien dat maatwerk in onderhandelingen kan leiden tot doorbraken. Zonder de functiewijziging van dit strategische perceel had de natuurontwikkeling in het gebied stilgestaan, met blijvende gevolgen voor de ecologische kwaliteit. Soms kan door de aankoop van 10 ha. landbouwgrond kan in een ca. 100 ha. groot gebied

zowel de waterhuishouding als de kwaliteit worden verbeterd.

Voorbeeld 3: Vertragingen met oplopende kosten

Een vertraging in de inrichting als gevolg van functiewijziging kan leiden tot aanzienlijke financiële consequenties. Wanneer geplande grondruil en aankoop niet doorgaan, kan de noodzakelijke inrichting van het gebied niet worden gerealiseerd. Dit leidt tot oplopende kosten voor betrokken partijen, zoals extra investeringen in waterbeheer en infrastructuur door het waterschap, zoals de instandhouding van een gemaal. Bovendien kunnen noodzakelijke beheermaatregelen op termijn duurder worden.

Deze voorbeelden laten zien dat vertragingen in de functiewijziging en inrichting van gronden voor het NNN zowel ecologische als maatschappelijke en financiële consequenties hebben.

5.3. Financiële, Bestuurlijke en Juridische Risico's

Afgezien van inhoudelijke risico's kunnen de risico's die ontstaan door het niet tijdig afronden van het NNN in Fryslân onderverdeeld worden in financiële, bestuurlijke en juridische risico's die verband houden met beleid en regelgeving. Hieronder worden deze categorieën besproken. Daarnaast resulteert dit ook in inhoudelijke risico's, die direct betrekking hebben op de gevolgen voor mens en natuur via ecosystemendiensten (het inhoudelijke belang van de NNN voor Fryslân is toegelicht in hoofdstuk 1).



Bestuurlijke en Juridische risico's

Het niet tijdig afronden van het NNN brengt bestuurlijke risico's met zich mee, die ook gevolgen hebben voor de naleving van nationale en Europese wet- en regelgeving.

Het Natuurpact legt de provincies een verplichting op ten aanzien van de realisatie van de afgesproken natuurdoelen. Dit houdt in dat Fryslân de beschikbare middelen en maatregelen inzet om de afgesproken doelen te behalen. De provincies hebben daarbij enige keuzevrijheid in de uitvoering, maar dienen de beschikbare middelen in lijn met de vastgestelde prioriteiten te gebruiken, met een focus op de Europese doelstellingen KRW en N2000 (Voor KRW geldt een resultaatsverplichting in 2027).

In 2018 is een analyse gedaan door TRIP advocaten (onderdeel van het rapport Haalbaar en Betaalbaar) over de verplichtingen van de provincies onder het Natuurpact. Deze analyse omschrijft de verplichtingen als volgt:

Verantwoordelijkheid provincies

De provincies zorgen voor het beheer en de ontwikkeling van het Natuurnetwerk Nederland en de Natura 2000-gebieden (behalve die onder het beheer van Rijkswaterstaat en Defensie), het agrarisch natuurbeheer en soortenbeleid binnen en buiten het Natuurnetwerk Nederland.

De provincies moeten de beschikbare middelen in eerste instantie inzetten om te voldoen aan harde juridische en internationale verplichtingen, met nadruk op de Natura 2000-gebieden, de Kaderrichtlijn Water (KRW) en Soortenbeleid

(VHR). Deze middelen, waaronder ook de specifiek toegekende grond, zijn doelgericht toegekend en moeten daadwerkelijk voor de afgesproken doelen worden gebruikt. Binnen deze verplichting hebben de provincies wel de vrijheid om te bepalen hoe zij de uitvoering vormgeven.

Elke provincie moet kunnen aantonen dat zij de Rijksmiddelen voor functiewijziging, inrichting en beheer heeft ingezet voor de afgesproken doelen. De provincies zijn alleen verantwoordelijk voor de Europese verplichtingen voor zover het Rijk hiervoor de benodigde middelen beschikbaar heeft gesteld.

Verantwoordelijkheden Rijk

De Staat legt verantwoording af aan de Europese Commissie over het nakomen van de Europese verplichtingen, maar is daarbij afhankelijk van de provincies. De verplichtingen richting Europa liggen formeel bij de Nederlandse Staat en hebben vooral betrekking op Natura 2000 (VHR), de stikstofdepositie, de Kaderrichtlijn Water (KRW) en de EU-Natuurherstelverordening.

Einddatum 2027

Voor de uitvoering van de gezamenlijke ambities hanteren Rijk en provincies 2027 als streefdatum. De gekozen aanpak en de afspraken zijn niet vrijblijvend. Daarbij ligt de nadruk op de behaalde kwalitatieve doelen.

Als provincies niet handelen volgens de gemaakte afspraken, kan het Rijk hen daarop aanspreken. Ook eventuele sancties die de Europese Unie oplegt aan Nederland, kunnen dan aan de provincies worden doorberekend. Het ligt voor de hand dat het Rijk pas ingrijpt als provincies, met de beschikbare

middelen, onvoldoende invulling geven aan hun inspanningsverplichting.

Tegen deze achtergrond is 2027 een harde datum voor het nakomen van internationale verplichtingen. Voor doelen die voortkomen uit nationaal beleid ligt dit iets genuanceerder. In beide gevallen kunnen de provincies door het Rijk worden aangesproken als zij de middelen niet doelgericht hebben ingezet. Het is dus die gerichte inzet van middelen waar de provincies op kunnen worden aangesproken, niet zozeer op het al dan niet behalen van alle doelstellingen.

NB: De analyse van TRIP stelt dat het Natuurpact een inspanningsverplichting is (maar niet vrijblijvend) op Rijksniveau zijn er wel resultaatsverplichtingen verbonden aan de doelstellingen van het NNN. Het Rijk heeft geen officiële uitspraak gedaan over of zij het realiseren van het NNN via het Natuurpact zien als inspannings- of resultaatsverplichting. Ook door provincies wordt dit verschillend geïnterpreteerd.

In Fryslân is er budget aan andere posten is opgegaan en blijft er mogelijk budget over ten tijde van de afgesproken deadline, kan dit worden beschouwd als een tekortkoming in de naleving van het Natuurpact. Het resterende budget kan dan een aanwijzing zijn dat de uitvoering van de maatregelen achterblijft, ondanks de beschikbaarheid van middelen.

Daarnaast kan het feit dat niet het volledige instrumentarium is ingezet ook als een tekortkoming op het natuurpact worden beschouwd. Dit kan impliceren dat er onvoldoende druk is uitgeoefend om de noodzakelijke stappen te zetten.

Mogelijke juridische en politieke gevolgen

Het NNN is een van de belangrijkste beleidsinstrumenten om te voldoen aan (inter)nationale afspraken en wetgeving. Indien deze niet worden behaald kan dit leiden tot:

- **Vergunningsproblemen.** Vergunningverlening van economische activiteit kan worden stopgezet om te voldoen aan wettelijke verplichtingen;
- **Maatregelen vanuit de EU.** Zoals ingebrekestelling of boetes;
- **Zwaardere interventies door het Rijk.** Bij herhaaldelijke tekortkomingen kan het Rijk beslissen om zwaardere interventies op te leggen, zoals het geven van aanwijzingen of het gedeeltelijk overnemen van verantwoordelijkheden. Dit brengt niet alleen aanzienlijke juridische en administratieve lasten met zich mee;
- **Rechtszaken.** Nalatigheid kan leiden tot rechtszaken, zeker als dit tot aantoonbare schade leidt. Dit kan niet alleen financiële gevolgen hebben, maar ook tijd en middelen afleiden van andere belangrijke projecten.

Op landelijk niveau geldt dat de EU het recht heeft om handhavingsprocedures te starten tegen lidstaten die hun verplichtingen onder de KRW of VHR niet nakomen. Dit kan niet alleen leiden tot financiële verliezen, maar ook tot strengere eisen voor toekomstige projecten en een verscherpte controle op milieu- en natuurbeleid.

Oplopende vertragingen bij de realisatie van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) brengen de provincie in een kwetsbare positie met het oog op de Europese Natuurherstelwet. Het risico op de eerder genoemde problematiek zal hierdoor alleen maar toenemen.

Actueel

De uitspraak van de Afdeling bestuurs-rechtspraak van de Raad van State van 18 december 2024 beperkt de mogelijkheden voor intern en extern salderen verder. Ook geldt nu altijd een vergunningplicht. Dit heeft grote gevolgen voor ondernemers die willen uitbreiden of nieuw willen bouwen.

In een recente rechtszaak tussen Greenpeace en de Staat oordeelde de rechtbank dat de Staat zich aan de stikstofdoelstelling voor 2030 moet houden. Dat betekent dat uiterlijk op 31 december 2030 minstens 50 procent van de stikstofgevoelige natuur onder de vastgestelde grenswaarde moet liggen.

Financiële/Economische risico's

Rijksmiddelen na 2027

De provincie ontvangt momenteel jaarlijks 40 miljoen euro via het Natuurpact. Dit budget is bedoeld voor natuurrealisatie. *Het Natuurpact* loopt echter af op 31 december 2027. Daarna zijn er geen Rijksmiddelen meer beschikbaar voor de ontwikkelopgave. De taakstelling blijft wel van kracht, wat betekent dat de provincie een taakstelling heeft zonder bijbehorend budget en eigen geld in zal moeten zetten. Meerdere factoren bemoeilijken momenteel de mogelijke onderhandelingen met het Rijk over nieuwe financiering voor na 2027:

1. Momenteel is er nog een openstaand saldo en is er sprake van onderbesteding, wat het gesprek over nieuwe financiering bemoeilijkt.

2. Dit openstaande saldo slinkt omdat dit gebruikt wordt om andere posten binnen het natuurpact te financieren die hoger uitvallen dan verwacht (zoals faunaschade). Dit geld kan daarmee niet meer aan de ontwikkelopgave worden besteed, terwijl dit juist een van de hoofddoelstellingen is van het Natuurpact.
3. De huidige aanpak zal niet leiden tot de realisatie van de verplichte NNN- hectares. Er is nu, met het huidige instrumentarium namelijk geen uitzicht op het realiseren van cruciale hectares voor de einddatum 2027 en ook niet voor 2035. Een gebrek aan financiële middelen is hierbij niet de doorslaggevende belemmering.

Uitstel leidt tot oplopende kosten

Bepaalde natuurontwikkelingen zijn uiteindelijk onvermijdelijk en daarom verbonden aan strenge wetgeving. Het uitstellen of vertragen van deze projecten vergroot niet alleen de complexiteit van het herstel, maar leidt ook tot stijgingen in zowel tijds- als kostenintensiteit. Naarmate natuurgebieden verder achteruitgaan, neemt de noodzaak voor herstelmaatregelen toe, wat betekent dat de kosten in de toekomst zullen blijven stijgen. Dit brengt een aanzienlijke financiële last met zich mee voor de provincie en kan resulteren in een vicieuze cirkel, waarbij uitstel leidt tot verhoogde kosten, waardoor de beschikbare middelen voor andere belangrijke projecten en initiatieven onder druk komen te staan. De gevolgen van niet ondernomen actie kunnen zich uitbreiden naar andere sectoren. Slechte ecologische omstandigheden kunnen zoals eerder toegelicht, negatieve impact hebben op de landbouw, waterbeheer en de recreatieve sector, wat kan resulteren in een bredere economische schade. De langetermijnvisie op natuurontwikkeling

moet daarom niet alleen gericht zijn op het huidige herstel, maar ook op het voorkomen van toekomstige kosten en lasten voor zowel de provincie als haar inwoners. Door nu te investeren in de noodzakelijke natuurontwikkelingen, kunnen we niet alleen de biodiversiteit waarborgen, maar ook toekomstige financiële en ecologische problemen voorkomen.

Strengere regelgeving voor economische sectoren

Bij het niet behalen van doelen zullen strengere regels noodzakelijk zijn om de stikstofemissies te beperken en de kwaliteit van de lucht, het water en de bodem te waarborgen. Het negeren van de stikstofproblematiek, kan op lange termijn leiden tot ernstige schade aan ecosystemen die belangrijke diensten leveren voor de mens, zoals schoon water, een gezond klimaat, en biodiversiteit die cruciaal is voor landbouw en voedselproductie. Dit resulteert in sterk stijgende kosten voor de samenleving.

- Wanneer de natuurdoelen niet worden gehaald, kunnen er strengere regels komen voor de bouwsector, vooral als gevolg van de stikstofemissies die bouwactiviteiten met zich meebrengen. Bouwprojecten kunnen worden vertraagd of zelfs onmogelijk worden.
- De landbouwsector, die een aanzienlijke bijdrage levert aan de stikstofuitstoot door onder andere mestgebruik en veeteelt, kan door het niet behalen van de natuurdoelen geconfronteerd worden met strengere emissie-eisen. Dit kan leiden tot hogere kosten voor boeren. Bovendien kunnen boeren in sommige gevallen gedwongen worden om hun activiteiten te verminderen of zelfs te stoppen.

Eindconclusie

Met de huidige aanpak binnen het beleid lukt het niet om aan de (inter)nationale verplichtingen te voldoen. De bestuurlijke opgave uit het Natuurpact wordt niet gehaald, net als de herziene planning die Provinciale Staten in 2022 hebben vastgesteld.

Sinds 2023 heeft er maximale inzet plaatsgevonden om het gehele NNN te realiseren op vrijwillige basis door middel van (1) kansen benutten binnen alle prioriteiten, (2) uitbreiding van capaciteit en (3) het onderzoeken en inzetten van versnellingsstrategieën. Het rapport toont echter dat deze maximaal vrijwillige inzet nog steeds onvoldoende oplevert. Ook de doelstelling van de herziene planning wordt niet volledig behaald. Het rapport toont aan dat met name cruciale hectares niet gerealiseerd worden (hiervan zijn er nog circa 600 in de restopgave). De beschikbaar gestelde Rijksmiddelen kunnen hier momenteel onvoldoende voor worden ingezet.

Het vol inzetten op vrijwillige grondverwerving, kavelruil, zelfrealisatie (SKNL), gebieds- en adviescommissies en versnellingsstrategieën, versnelt de realisatie van het NNN enigszins. Dit helpt om het NNN robuuster te maken, maar dit is onvoldoende om te voldoen aan bestuurlijke afspraken en Europese wetgeving. Met deze methodes worden namelijk niet dé hectares gerealiseerd die cruciaal zijn voor grootschalig systeemherstel, essentiële soorten en habitats

of die grote inrichtingsprocessen weer in gang kunnen zetten. Deze cruciale hectares zijn niet herlokalisierbar én noodzakelijk om te voldoen aan Europese en nationale wetgeving, de bestuurlijke overeenkomst *Het Natuurpact*, het besluit van Provinciale Staten uit 2022 en het huidige bestuursakkoord.

Ondanks voldoende capaciteit en vooralsnog voldoende financiële middelen, leidt de huidige inzet van het vrijwillige instrumentarium niet tot voldoende realisatie van cruciale gronden. Dit instrumentarium bestaat uit vrijwillige (marktconforme) aankoop, grondruiling en zelfrealisatie (waar mogelijkheden zijn binnen de overige vrijwillige instrumenten, zoals de verplaatsingsregeling, wordt hierop ingezet).

De ingezette versnellingsstrategieën, zoals meer flexibiliteit voor de NNN begrenzing (Grip op Kwaliteit) en handelsperspectief eigenaren (zoals agrarische structuurverbetering) hebben een positief effect op de voortgang, maar hiermee worden niet tot nauwelijks extra cruciale gronden gerealiseerd.

Naast de cruciale hectares is ook de overige restopgave van het NNN van belang en een wettelijke taak (vastgelegd in het Besluit kwaliteit leefomgeving). Ook de realisatie van deze restopgave loopt niet op schema. Voor een deel van deze restopgave bieden de huidige versnellingsstrategieën een oplossing.

Indien Fryslân de beschikbare rijksmiddelen en instrumenten niet inzet om het NNN en (met name) de cruciale hectares binnen de opgave te behalen is er een risico dat de Natuurpact-opgave als niet nageleefd wordt beschouwd en er niet wordt voldaan aan Europese wetgeving. Indien hier sancties of boetes op volgen kunnen deze worden doorberekend aan de provincie.

Participatie

In het tot stand komen van het rapport '*Healweis Weromsjen*' is inhoudelijke input gebruikt van en

samengewerkt met de gebiedsprocessen, Natuur mei de Mienskip en vastgoed en grondzaken, cijfers en kaarten, ecologen en hydrologen en juristen binnen de provincie. Daarnaast heeft afstemming plaatsgevonden met Wetterskip betreffende de KRW opgave. Binnen de provincie is samengewerkt met adviseurs en uitvoerenden van de aan de NNN gerelateerde opgaves en strategieën (FPLG, N2000, KRW, VHR, Bomen- en Bossenstrategie, Grip op Kwaliteit). Tevens is op voorliggend voorstel advies van de Provinciale Commissie Landelijk Gebied (PCLG) gevraagd en verwerkt.



Fotograaf Harrie Dijkstra

Bijlagen

Bijlage 1: Historische Context van het Natuur Netwerk Nederland (NNN)

Bijlage 2: Optie 3 uit de Strategische grondnota (met amendement 1 als toelichting)

Bijlage 3: Briefwisseling LNV over de Herziene planning

Bijlage 4: Toelichting op Inkomsten en Programmering natuurpact en aanvullingen vanuit programma natuur

Bijlage 5: Voortgang NNN-realisatie per gebied

Bijlage 6: Toelichting Volledige Schadeloosstelling (VSS) voor natuurrealisatie



Bijlage 1: Historische Context van het Natuur Netwerk Nederland (NNN)

Om de achteruitgang van biodiversiteit te stoppen, de kwaliteit en samenhang van natuurlijke leefgebieden te versterken, en de kwaliteit van water en bodem te verbeteren, introduceerde het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) in 1990 de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Dit beleidselement evolueerde later tot het Natuur Netwerk Nederland (NNN). Dit hoofdstuk beschrijft de historische context van het NNN, de onderliggende besluiten, de ontwikkelingen in de afgelopen drie decennia, en de rol van Provinciale Staten (PS) hierin.

Doelstellingen en afspraken

De oorspronkelijke doelstelling van de EHS was om minimaal 728.000 hectare natuurgebied in Nederland te realiseren. Voor Fryslân hield dit in dat uiterlijk in 2018 14.254 hectare nieuwe natuur moest worden gecreëerd. De uitvoering van dit beleid werd in de eerste jaren gecoördineerd door de toenmalige Dienst Landelijk Gebied (DLG), een agentschap van het ministerie van Economische Zaken (voorheen LNV), in samenwerking met de Provincie Fryslân.

Hoewel de realisatie van de EHS aanvankelijk voorspoedig verliep, zorgden de financiële crisis en beleidswijzigingen vanaf 2010 voor stagnatie. Onder het kabinet-Rutte I verminderde staatssecretaris Bleker (Economische Zaken, Landbouw en Innovatie) de financiële steun voor natuurbeleid drastisch, waardoor de verantwoordelijkheid voor het NNN bij de provincies kwam te liggen.

In 2013 werden de afspraken tussen het Rijk en de provincies herijkt in het Natuurpact. De nieuwe ambitie was om tegen 2027 80.000 hectare natuur te realiseren, met bijbehorende afspraken over financiële middelen en doelstellingen. Het laaghangend fruit is grotendeels geplukt waardoor extra inspanningen nodig waren om de resterende opgave te behalen.

Impact op Fryslân

De beleidswijzigingen onder kabinet-Rutte I hadden ingrijpende gevolgen voor de natuurontwikkeling in Fryslân. De provincie werd rechtstreeks verantwoordelijk voor de uitvoering van natuurbeleid, waaronder de ontwikkeling van 27 robuuste natuurgebieden.

Vanaf 1990 was in Fryslân ruim **11.000 hectare natuur** gerealiseerd. Tegen **2014** resteerde nog een opgave van 2.525 hectare, ondanks intensieve samenwerking met natuur- en landbouworganisaties en particuliere beheerders. Uit een analyse van bureau BMC (2016, 2018) bleek dat de beschikbare middelen en de natuurambitie van Fryslân niet in balans waren. Dit tekort werd geraamd op **€ 63,8 miljoen** tegen 2027.

Om dit probleem aan te pakken, hebben Provinciale Staten in **2019** de strategie "Natuur in Fryslân: Haalbaar en Betaalbaar" vastgesteld. Hierbij werd een keuze gemaakt om middelen vooral in te zetten voor kwaliteitsverbetering, zoals beheer van natuurgebieden en agrarisch natuurbeheer.

Een belangrijke doorbraak kwam met het samenwerkingsverband "**Natuer mei de Mienskip**" (NmdM), waarin elf maatschappelijke organisaties gezamenlijk naar oplossingen zochten. In **2019** kozen Provinciale Staten voor scenario 5b, dat prioriteit gaf aan de internationale doelen van de **Kader Richtlijn Water (KRW)** en **Natura 2000**, en daarnaast ruimte liet voor andere lopende projecten.

Grondbeleid speelt een sleutelrol in de natuurrealisatie. Zonder vrijwillige medewerking van grondeigenaren is natuurontwikkeling niet mogelijk. In Fryslân gebeurt functieverandering naar natuur tot nu toe op vrijwillige basis.

Met de vaststelling van de Omgevingsvisie

Fryslân in **september 2020** heeft de provincie het belang van het NNN opnieuw benadrukt. Ondanks inspanningen is duidelijk geworden dat de oorspronkelijke planningshorizon van 2027 niet haalbaar is vanwege beperkingen in middelen, capaciteit en instrumentarium.

Huidige stand van zaken

Provinciale Staten hebben in **april 2022** besloten de horizon voor NNN-realisatie te verschuiven naar 2035 en in **november 2022** een herziene planning vastgesteld, gebaseerd op beschikbare middelen en uitvoeringsmogelijkheden. Deze planning is de aanleiding voor dit rapport en is verder toegelicht in hoofdstuk 1.4.

Belangrijke mijlpalen

- 1990** Introductie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS).
- 2013** Herijking van afspraken in het Natuurpact.
- 2019** Vaststelling van "Natuur in Fryslân: Haalbaar en Betaalbaar" en keuze voor scenario 5b.
- 2021** Oprichting Fryske Grûntafel: adviesgroep voor grond binnen de provincie.
- 2022** Evaluatie en bijstelling van de planning voor het NNN.
- 2022** NmdM gaat officieel van start. Behandeling Strategische grondnota (keuze voor optie 3). Vaststelling herziene planning (keuze voor scenario 3). Onderhandeling met het rijk over het verschuiven van de horizon voor NNN-realisatie.
- 2023** NmdM start met verkennen en realiseren. De versnellingsstrategie Grip op Kwaliteit wordt ingezet.
- 2025** Evaluatie van de voortgang van het NNN via de Midterm Review *Healweis Weromsjen*.

Bijlage 2: Optie 3 uit de Strategische grondnota (met amendement 1 als toelichting)

Optie 3 – Horizon 2035: Maximaal vrijwillig - uitzicht op andere instrumenten voor KRW en Natura 2000

In deze optie blijft het beschikbare instrumentarium tot 2027 gelijk: maximaal vrijwillig.

Verschil met optie 2 is dat het de intentie is om de termijn voor realisatie te verlengen tot 2035. Dit betekent dat vanaf 2027 serieus gekeken gaat worden naar de inzet van meer dwingende instrumentaria voor KRW en Natura 2000. Dit met het doel om deze internationale verplichtingen in 2035 volledig te hebben gerealiseerd. Ook met het oog op het besluit van Provinciale Staten uit juli 2019 om tenminste de KRW en Natura 2000 doelstellingen te realiseren. In de periode tot 2027 worden provinciale inpassingsplannen en/of inrichtingsplannen conform de Wig voorbereid.

Daar waar voor 2027 maatwerk vereist is, kijken we na overleg met de eigenaar wat de mogelijkheden zijn om de bestemming te wijzigen. Op basis van de gewijzigde bestemming, kan een eigenaar schadeloos gesteld worden.

Wat betekent deze optie voor de doelstelling van het Natuurpact?

De kansen om het NNN te realiseren nemen in belangrijke mate toe. Ook wordt zo richting het Rijk duidelijk dat de provincie zich optimaal inspant.

Wat is er voor nodig om deze optie te realiseren?

- Onderhandeling met het Rijk over verlenging van de termijn
- Extra capaciteit tot 2035 (zie optie 2)
 - o **Indicatief:** Huidige Capaciteit + 6 fte vastgoed + P.M., + 12 fte Natuur mei de Menskip

Voor wat betreft P.M.:

Voor de scenario's waarbij dwingendrechtelijke mogelijkheden worden toegevoegd, is het nagenoeg niet in te schatten wat dit betekent aan uren. Dat komt o.a. door een stuk onduidelijkheid voor wat betreft de introductie van de Omgevingswet en de afhankelijkheid van andere opgaven.

- Voorbereiden van inzet bestemmingsplannen/inrichtingsplannen conform de Wig.
- In 2027 evaluatie van de opdracht van de gebiedscommissies en mogelijke herijking.
- In de periode 2027-2035 worden mogelijkheden voor een ander meer dwingend instrumentarium bekeken, bijv. wettelijke herverkaveling. Uiterlijk 2027 wordt een voorstel hierover aan PS voorgelegd.

NB. Het besluit omvat het bieden van volledige schadeloosstelling voor maatwerk voor 2027 (amendement 1 op 20 april 2022). Dit is tot op heden niet toegepast vanwege het ontbreken van een juridische randvoorwaarde. Om volledige schadeloosstelling te mogen bieden zonder risico op staatsteun moet er bereidheid zijn de gebieden ten behoeve van het maatschappelijk belang juridisch te onteigenen als dit de enige mogelijkheid is om de grond te realiseren. Kortom als allerlaatste redmiddel. Juridische onteigening is momenteel bestuurlijk uitgesloten, daarom kon er geen volledige schadeloosstelling geboden worden.



Bijlage 3: Briefwisseling LNV over de Herziene planning

Brief aan LNV

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

postbus 20120
8900 hm Leeuwarden
rweebakmarkt 52
(058) 292 59 25

www.fryslan.nl
provincie@fryslan.nl
www.twitter.com/provfryslan

Leeuwarden, 16 november 2022
Verzonden, **16 NOV, 2022**

Ons kenmerk : 02048512
Afd./Opgave : Groen Fryslan
Behandeld door : 
Uw kenmerk : -
Bijlage(n) : -

Onderwerp : Realisatie Friese deel van het Natuurnetwerk Nederland

Geachte heer 

De afgelopen periode hebben wij bestuurlijk en ambtelijk met u gesproken over de voortgang van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) in de provincie Fryslân. In deze gesprekken heeft u aangegeven belang te hechten aan dat wij als provincie ons maximaal inspannen om het NNN te realiseren. Naar aanleiding van deze gesprekken willen wij onze strategie verbreden om hieraan tegemoet te komen. Tegelijkertijd willen wij de verwachtingen over de realisatie van het NNN graag toelichten, zodat we elkaar niet verrassen richting de afronding van het Natuurpact.

Voorstel inzet realisatie NNN
Op dit moment werken we conform het besluit van Provinciale Staten vooral aan de realisatie van het NNN waarmee N2000 en KRW doelen worden behaald. Beperkt wordt gewerkt aan de provinciale ambitie, dat tevens onderdeel is van het Natuurpact. De reden hiervoor is dat de middelen voor de realisatie van het totale NNN ontoereikend zijn. Onder meer zijn bepaalde geraamde kostenposten bij de totstandkoming van het Natuurpact te laag ingeschat, terwijl de kosten aanzienlijk hoger uitvallen. Hiermee is het totaal aan (te) ontvangen Natuurpactmiddelen niet in balans met de gehele opgave. Dit heeft de provincie Fryslân genoopt tot het maken van een prioritering.

- 1 / 3 - Ons kenmerk: 02048512

provinsje fryslân

provinsje fryslân
provincie fryslân

In onze gesprekken heeft u aangegeven dat de provincie Fryslân nog een omvangrijke realisatie opgave heeft. Daarbij is de verwachting uitgesproken dat wij ons maximaal inspannen om deze opgave te realiseren. Hieronder geven wij aan welke sporen wij inzetten:

- In lijn met de interprovinciale Taskforce Versnelling NNN stelt GS aan de Staten voor om de beschikbare Natuurpactmiddelen voor alle doelen binnen het NNN (KRW, N2000, provinciale ambitie) in te zetten. Hierdoor worden kansen benut – vooral betreffende de provinciale ambitie – en wordt maximale verbreding ingezet als realisatiestrategie. Dit voorstel wordt op 30 november a.s. in de Staten besproken.
- Dit voorjaar hebben de Staten ingestemd met het aanbod van elf samenwerkende partijen, zgn. Natuer mei de Mienksip, om 500 ha functiewijziging en 1000 ha inrichting met 13 FTE per jaar te realiseren in de periode t/m 2027. Ook dit zal bijdragen aan een versnelling van de restopgave.
- Met de komst van het Nationaal Programma Landelijk Gebied zal zoveel mogelijk worden ingezet op koppelmogelijkheden met het Nationaal Programma Landelijk Gebied om een versnelling te weeg te brengen en mogelijk ook combinaties van budgetten te zoeken voor de realisatie.
- In de Staten is dit voorjaar ook de Strategische Grondnota Natuur behandeld. In deze Nota is inzichtelijk gemaakt of de huidige gereedschapskist voor het realiseren van het NNN voldoende is of dat er meer nodig is. Naar aanleiding van deze Nota is het besluit genomen maximaal in te zetten op het vrijwillige spoor. Hiervoor wordt een additionele inzet gedaan van 4 fte. Mocht blijken dat deze inspanningen niet toereikend zijn, dan kan het college overwegen om vanaf 2027 meer mogelijkheden in te zetten om gronden van functie te veranderen voor de N2000 en KRW doelen. Hierbij is afgesproken dat in de periode tot 2027 provinciale inpassingsplannen en/of inrichtingsplannen volgens de WILG kunnen worden voorbereid.

Verwachtingen realisatie NNN
Met al deze inspanningen willen we inzetten op maximale realisatie van het NNN. Alleen kunnen we financieel niet verder springen dan de polsstok lang is. Dat betekent dat wij eind 2027 niet het gehele NNN afgerond kunnen hebben. Het voorstel is dat we in de het voorjaar van 2025 de balans opmaken ten aanzien van de te realiseren ha NNN en de financiële ruimte binnen de periode van het Natuurpact. Aan de hand hiervan zullen wij het gesprek met u gaan opstarten over de wijze waarop het resterende deel van het NNN kan worden gerealiseerd.

Tot slot
Vanzelfsprekend hadden wij graag binnen de Natuurpact afspraken het gehele NNN willen realiseren. Zoals hiervoor aangegeven zijn bepaalde kostenposten hoger uitgevallen dan is geraamd binnen het Natuurpact. Naast de forse groei van de ganzenpopulatie waardoor de tegemoetkoming van gewasschade enorm is gestegen, zijn ook de normbedragen voor afwaardering en inrichting achterhaald. De komende tijd zoeken we naar aanvullende middelen en kijken we of we 'werk met werk' kunnen maken door onder andere de NPLG vraagstukken te koppelen aan de natuurdoelen. Vervolgens maken we in het voorjaar van 2025 de balans op, en gaan met u in gesprek over het vervolg.

- 2 / 3 - Ons kenmerk: 02048512

provinsje fryslân

provinsje fryslân
provincie fryslân

Wij hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Mocht deze brief aanleiding geven voor een gesprek, dan zijn wij gaarne bereid deze brief toe te lichten.



- 3 / 3 - Ons kenmerk: 02048512

provinsje fryslân

Reactie van LNV

Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

College van Gedeputeerde Staten
van de provincie Fryslân
[Redacted]
Postbus 20120
8900 HM Leeuwarden

Directoraat-generaal Natuur
en Visserij

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag
Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag
Overheidsidentificatienr
00000001858272854000
T 070 379 8911 (algemeen)
F 070 378 6100 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/lnv

T 070 378 4973
m.majers@minlnv.nl

Ons kenmerk
DGNV / 22561394

Uw kenmerk
02048512

Bijlage(n)

Datum 30 november 2022
Betreft Uw brief van 16 november 2022 inzake het Natuurnetwerk Nederland
[Redacted]

Ik heb uw brief van 16 november 2022 inzake de realisatie van het Friese deel
van het Natuurnetwerk Nederland (NNN Fryslân) in goede orde ontvangen.

U geeft in uw brief aan tegemoet te willen komen aan mijn oproep u maximaal in
te spannen om het NNN Fryslân tijdig te realiseren en geeft aan langs welke
sporen u de resterende opgave wilt realiseren. U spreekt de verwachting uit dat
de provincie eind 2027 mogelijk niet het gehele NNN Fryslân heeft afgerond. U
stelt voor in het voorjaar van 2025 de balans op te maken en aan de hand hiervan
het gesprek met mij op te starten over de wijze waarop de dan resterende opgave
van het NNN Fryslân kan worden gerealiseerd.

Allereerst wil ik u aangeven dat ik het op prijs stel dat u, in navolging van de
gezamenlijke provincies in het BACVP van 16 juni 2022, uitspreekt dat u tijdig de
resterende opgave NNN Fryslân wilt realiseren en dat u de adviezen van de
Taskforce Versnelling NNN hiertoe serieus bij betreft.

Ik kan mij echter niet vinden in uw verwachting dat u eind 2027 om financiële
redenen (u stelt dat 'we financieel niet verder springen dan de polsstok lang is')
niet het gehele NNN Friesland afgerond kunt hebben. Dit is strijdig met de
boodschap die de gezamenlijke provincies naar buiten toe uitdragen over de
tijdige realisatie van het NNN. Ook in het bestuurlijk overleg tussen het Rijk en de
provincies op 27 september jl. is deze boodschap bevestigd.

Bovendien heeft het Rijk met het Programma Natuur specifiek middelen
vrijgemaakt voor de versnelling van de grondverwerving in het NNN (ten behoeve
van sleutelhectares) om hiermee, indien nodig, tegemoet te komen aan een tekort
aan financiële middelen voor het NNN. Ik roep u dan ook op maximaal in te zetten
op tijdige realisatie van het NNN Fryslân, zodat eind 2027 de landelijke opgave
van 80.000 ha ingerichte nieuwe natuur zal zijn gerealiseerd.

Intern gebruik

Pagina 1 van 2

Dit in acht nemend ben ik bereid te allen tijde de balans op te maken en met u
het vervolg bespreken.



Directoraat-generaal Natuur
en Visserij

Ons kenmerk
DGNV / 22561394

Intern gebruik

Pagina 2 van 2

Bijlage 4: Toelichting op Inkomsten en Programmering natuurpact en aanvullingen vanuit programma natuur

Inkomsten Natuurpact

De uitgaven binnen het Natuurpact worden gefinancierd vanuit verschillende bronnen, zie tabel 3. Per jaar komt er ongeveer 40 miljoen binnen uit het provinciefonds (rijksmiddelen Natuurpact).

Tabel 8: Inkomsten die worden ingezet voor de natuurpactopgave (cijfers 2024 kunnen nog wijzigen)

Bronnen	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (voorlopig)	Totaal 2014-2024
Rijksmiddelen	€ 36.446.399	€ 36.181.031	€ 38.780.800	€ 39.211.200	€ 40.806.300	€ 43.470.700	€ 420.313.099
Provinciale middelen	€ 9.735.179	€ 8.797.887	€ 8.880.000	€ 9.029.056	€ 12.119.723	€ 11.869.100	€ 123.619.221
Europese middelen	€ 11.248.037	€ 12.229.722	€ 11.606.003	€ 9.245.098	€ 13.573.555	€ 13.532.900	€ 112.274.813
pMJP-middelen	€ 176.119	€ 329.894	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 20.927.322
Overige middelen	€ 3.181.027	€ 2.209.508	€ 3.042.569	€ 1.324.375	€ 4.237.910	€ 3.726.700	€ 29.824.063

Toelichting op de inkomsten

- Rijksmiddelen zijn de structurele middelen vanuit het provinciefonds en enkele extra middelen voor natuurbeheer.
- Provinciale middelen zijn beschikbaar gesteld voor de natuurbeheervergoeding en de ontwikkelgave binnen de provinciale opgave.
- Europese middelen zijn middelen vanuit het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid, Nationaal Strategisch Plan (GLB NSP).
- PMJP-middelen zijn de oude middelen voor natuurbeheer.
- Overige middelen zijn onder andere de eventuele boekwinsten bij verkoop grond en pachtinkomsten.
- Totaal 2014-2024 hieronder opgenomen de totale inkomsten van het natuurpact van 2014 t/m 2024 (voorlopig)

Toelichting op de onderdelen van de programmering van het Natuurpact

In het Natuurpact van 2013 hebben het Rijk en de provincies afspraken gemaakt over het Nederlandse natuurbeleid tot en met 2027. Een belangrijke ambitie van het Natuurpact is om de biodiversiteit te verbeteren. In het Natuurpact zijn meerdere onderdelen opgenomen om deze ambitie te realiseren, zoals de natuurontwikkelingsopgave, Natura 2000, Natuurbeheer, Agrarische natuurbeheer, soortenbeleid (weidevogels, ganzen, overige soorten), wet natuurbescherming en diversen. Naast Rijksmiddelen is voor de opgave aanvullende financiering vanuit de provincie. Afgesproken is om de huidige natuuropgave binnen dit budget te realiseren. Binnen deze afspraken valt dat eventuele tekorten/financiële tegenvallers binnen het Natuurpact worden opgevangen binnen het onderdeel natuurontwikkelingsopgave.

In onderstaande tabel is de huidige programmering weergegeven. De tabel is geactualiseerd en de tekorten die ten tijde van de besluitvorming op de andere onderdelen bestonden, zijn verrekend ten laste van de ontwikkelopgave. De realisatiecijfers aangepast naar januari 2023 en is de programmering geactualiseerd. Deze nieuwe financiële programmering staat in de volgende tabel. Per onderdeel wordt onder de tabel een toelichting gegeven.

De tabel wordt minimaal 1x per jaar geactualiseerd. Indien er een positieve balans is (onderstaande tabel komt nu uit op een negatieve balans uit) kan het budget worden toegevoegd aan de reserve of, zoals dat eerder is gedaan, aan de natuurontwikkelingsopgave, omdat hier voor de realisatie van het gehele NNN nog een tekort is.

Tabel: Programmering Natuurpact, opgenomen in begroting 2025 gebaseerd op de herziene planning

Natuurpact Programmering 2014 t/m 2027 op basis van 750 ha			
programmering 2014 t/m 2027			
INKOMSTEN x € 1.000, -	Realisatie 2014-2023	Programmering 2024-2027	Totaal
1. Rijksmiddelen	376.800	201.200	578.000
2. Provinciale middelen	111.800	49.000	160.800
3. Europese middelen	98.700	67.500	166.200
4. pMJP middelen	20.900	0	20.900
5. Overige middelen	26.100	16.300	42.400
SUBTOTAAL	634.300	334.000	968.300
UITGAVEN x € 1.000, -	Realisatie 2014-2023	Programmering 2024-2027	Totaal
1. Ontwikkelopgave	72.100	96.600	168.700
2. Natura 2000	19.600	28.900	48.500
3. Natuurbeheer	170.700	94.700	265.400
4. Agrarisch natuurbeheer	168.400	109.700	278.100
5. Wet natuurbescherming	1.000	100	1.100
6. Soortenbeleid - weidevogels	5.900	0	5.900
7. Soortenbeleid - Ganzen	111.400	59.600	171.000
8. Soortenbeleid overige soorten	1.600	2.400	4.000
9. Diversen	36.900	19.100	56.000
SUBTOTAAL	587.600	411.100	998.700
TOTAAL x € 1.000, -	Realisatie 2014-2023	Programmering 2024-2027	Totaal
Subtotaal inkomsten	634.300	334.000	968.300
Subtotaal uitgaven	587.600	411.100	998.700
TOTAAL	46.700	-77.100	-30.400



Inkomsten

Rijksmiddelen:

Het gaat hierbij om de rijksmiddelen die de provincie ontvangt voor de uitvoering van het Natuurpact.

Provinciale middelen:

Het betreft de provinciale middelen die beschikbaar zijn voor de uitvoering van het Natuurpact.

De middelen worden vooral ingezet voor de ontwikkelopgave en het natuurbeheer.

Europese middelen:

De EU stelt voor agrarisch natuurbeheer en hydrologische maatregelen in Natura 2000 gebieden middelen beschikbaar voor de realisatie van het agrarisch natuurbeheer en het tegengaan van de verdroging in de Natura 2000 gebieden.

Overige middelen

Het gaat hier om pachtinkomsten van gronden in provinciaal bezit voordat het als natuurgebied is ingericht, meeropbrengsten van de verkoop van restgronden en de cofinanciering van/door Natuurorganisaties.

Uitgaven

De uitgaven worden per doel bijgehouden. In het kort wordt toegelicht wat deze uitgaven inhouden.

Natuurontwikkelingsopgave

Realisatie van prioriteiten 1, 2, 3 en 4 NNN door middel van:

- verwerving/functiewijziging middels SKNL Hier gaat het om de aankoop van grond;
- inrichting. Het gaat hier om de kosten die worden gemaakt om landbouwgrond om te vormen tot natuur.

Natura 2000

De gemaakte en te maken kosten voor het uitvoeren van de maatregelen in de Natura 2000 beheerplannen ten gunste van de instandhoudings- en uitbreidingsdoelstellingen.

Natuurbeheer

Het vergoeden aan de natuurbeheerders van de kosten die gemaakt worden voor het beheer van de bestaande natuurterreinen. Feitelijk het uitvoeren van het subsidiekader natuur en Landschap (SKNL) binnen het Natuurbeheerplan.

Agrarisch natuurbeheer

Het vergoeden van de kosten van de maatregelen die agrariërs uitvoeren voor het agrarisch natuurbeheer (veelal weidevogelbeheer) via de agrarische collectieven.

Wet natuurbescherming

De provinciale kosten voor de uitvoering van de wet Natuurbescherming.

Soortenbeleid

Weidevogels: de kosten voor de maatregelen die nodig zijn voor de bescherming van de weidevogels. Faunafonds: het vergoeden van de schade aan grondgebruik die door dieren is aangebracht. In Fryslân gaat het voornamelijk om schade aan de grasopbrengst die door ganzen wordt veroorzaakt. Overige soorten: projecten die een verbetering van leefomstandigheden van planten en diersoorten door het uitvoeren van projecten en maatregelen.

Diversen

Dit is feitelijk geen doel. In diversen staan kostenposten als inzet extra personeel van provincie, bijdragen vanuit het natuurpact aan BIJ12 voor het uitvoeren van landelijke activiteiten voor het natuurpact (bijvoorbeeld rapportage en monitoring). Ook zijn de kosten van de provinciale monitoring hierin opgenomen. Tevens wordt de jaarlijkse afbetaling aan eigenaren van de oude aankoopregeling Subsidiekader Natuur en Landschap (SKNL) vergoed.

Het programma natuur

Een belangrijke aanvullende bron is het **Programma Natuur**, dat voortvloeit uit de **Wet Stikstofreductie en Natuurherstel**. Dit programma biedt extra financiële middelen om stikstofgevoelige natuurgebieden te beschermen en te herstellen. Hierna volgt een overzicht van hoe deze middelen in Fryslân worden ingezet en wat de resultaten tot nu toe zijn.

1. Programma Natuur: Aanvullend op het Natuurpact

Het Programma Natuur is een landelijk Rijksbudget van circa **€ 3 miljard**, bedoeld voor maatregelen aanvullend op de Natuurpact-maatregelen. Het programma is specifiek gericht op het behoud en herstel van stikstofgevoelige natuur in zowel **Natura 2000-gebieden** als **NNN-gebieden**.

- **Fase 1 (2022-2025):** Fryslân heeft circa **€ 45 miljoen** ontvangen.
- **Fase 2:** Voor deze fase heeft Fryslân **€ 98 miljoen** aangevraagd, waarvan **€ 88 miljoen** is toegekend.

De maatregelen zijn opgesteld in samenspraak met terreinbeherende organisaties (TBO's) en richten zich met name op:

- **Kwaliteitsverbetering** van bestaande natuur, zoals extra maaien, begrazen, pluggen, en intensievere exotenbestrijding.
- **Systeemherstelmaatregelen**, zoals hydrologische ingrepen. Een voorbeeld is de aanleg van kaden in het Fochteloërveen om hoogveengroei en de kraanvogelpopulatie te ondersteunen.

Hoewel deze maatregelen voornamelijk symptoombestrijding zijn (gericht op de gevolgen van stikstofdepositie en verdroging), zijn ze cruciaal om de bestaande natuurkwaliteit te behouden.

2. Overgangszones en grondverwerving

Binnen het Programma Natuur zijn ook middelen beschikbaar voor de verwerving en afwaardering van gronden in overgangszones rondom Natura 2000-gebieden. Deze gronden zijn essentieel voor het natuurherstel en de stikstofreductie in en rond stikstofgevoelige natuurgebieden.

- **Vrijwillige grondverwerving en afwaardering:** Voor deze maatregelen is een budget van **€ 10,7 miljoen** opgenomen.
 - Tot nu toe is voor circa **€ 2,5 miljoen** grond afgewaardeerd in gebieden zoals **Drogehamstermieden, De Alde Feanen, en Achtkarspelen Reahel East**.
- **Doelstelling:** De aangekochte en afgewaardeerde gronden dragen bij aan zowel natuurherstel als de verlaging van stikstofbelasting.

3. Systeemherstel en intensivering van beheer

De financiering uit fase 2 richt zich op het voortzetten van beheerintensivering en het uitvoeren van duurzame herstelmaatregelen in de bestaande natuurgebieden. Omdat het **Friese Programma Landelijk Gebied (FPLG)** en de **Gebiedsgerichte Aanpak (GGA)** nog niet zijn uitgewerkt, was het niet mogelijk om voor fase 2 specifieke maatregelen rondom de N2000-gebieden voor te stellen. Daarom wordt voorlopig vastgehouden aan intensivering van beheer en systeemherstel in bestaande gebieden.

Bijlage 5: Voortgang NNN-realisatie per gebied

Het NNN nieuwe natuur wordt in Fryslân via vier grote gebiedsontwikkelingsprojecten gerealiseerd namelijk; Achtkarspelen-Zuid, Alde Feanen, Beekdal Linde en Koningsdiep. Daarnaast is Natuer mei de Mienskip (NmdM) in de overige gebieden aan de slag om NNN te kunnen realiseren. Voor de realisatie van NNN wordt gebruik gemaakt van gebiedsprocessen. Dit samenhangende proces is nodig om een gebied te verwerven, in te richten en te beheren. Er zijn namelijk meerdere grondeigenaren betrokken, meerdere doelen moeten worden gerealiseerd en er is sprake van één waterhuishoudingssysteem. Andere doelen kunnen bijvoorbeeld waterberging of recreatief medegebruik zijn. Vaak duurt het bij een dergelijk proces relatief lang om tot een definitieve inrichting en beheer te komen. Er is draagvlak nodig en het vraagt om maatwerk en flexibiliteit, met name van grondeigenaren.

Achtkarspelen-Zuid

Algemene info over het gebied:

Achtkarspelen-Zuid ligt in het oosten van Fryslân, maakt onderdeel uit van de Friese Wouden en beslaat ongeveer 5400 hectare (vooral landbouwgrond). In Achtkarspelen-Zuid wordt gewerkt aan een verbetering van de biodiversiteit en de landbouwstructuur. Daarnaast is recreatie ook een belangrijk speerpunt in deze ontwikkeling.

Onderdeel van de gebiedsontwikkeling is de natuuropgave die zich concentreert in de Mieden.

De Mieden zijn bijzonder, aangezien de natuur en geschiedenis van het land sterk met elkaar verweven zijn – en overal nog tastbaar is. In het gebied komt grondwater vanuit grote diepte en vanaf de randen van de aangrenzende zandgrond omhoog, dit is kwel.

In Achtkarspelen-Zuid is waardevolle natuur te vinden, de samenstelling van het water varieert hier per plek. Dit zorgt voor een zeer bijzondere en gevarieerde plantengroei. Door de hoogte verschillen in het gebied is het daarnaast een gevarieerd landschap van bloemrijke graslanden, petgaten en moerasbosjes.

Kenmerkend voor het gebied en het gebiedsproces is het plan “Mieden op zijn mooist”, waarin er overgangsgebieden worden gecreëerd. Het plan is een alternatief voor de inrichting als natuurgebied. In deze overgangsgebieden staat het creëren van kruiden- en weidevogelgrasland centraal. Naast deze overgangsgebieden kent het plan ook kerngebieden, die worden ingericht als natuurgebied.

Voortgang gebiedsproces

Achtkarspelen-Zuid zit als gebiedsontwikkelingsproject in de eindfase. Dit houdt in dat plannen voorbereid zijn en tot uitvoering gebracht kunnen worden in 2025. Het betreft hier Reahel-east en de Surhúzermieden. De Drogehamstermieden worden in 2026 in uitvoering gebracht. Het is de bedoeling dat deze drie projecten eind 2026 worden afgerond.

In Reahel is het westelijke deel in 2018 al ingericht, waarbij de waterhuishouding aangepast is en het waterpeil omhoog is gegaan. Er vinden nog enkele herstelmaatregelen plaats in Reahel West gedurende de inrichting van Reahel East.

Momenteel wordt er in Achtkarspelen-Zuid 313 hectare grond ingericht. Daarnaast zijn er nog enkele percelen die verworven moeten worden voor de natuurinrichting. Het doel van de gebiedscommissie is om begin 2027 klaar te zijn.

Concrete casus

Er is in het gebied een grondeigenaar die wel zou willen verhuizen, maar deze grondeigenaar wacht tot zijn grond geruild kan worden. Deze gronden zijn in eigendom van Prolander, die met name in de provincies Drenthe en Groningen werkzaam is. De provincie Fryslân probeert te ruilen met Prolander, maar tot op heden is dat nog niet gelukt. Hierdoor ontstaat er enige vertraging. De grondeigenaar zelf wil wel, maar dan is het wel van belang dat er op termijn iets aangeboden wordt.

Alde Feanen

Algemene info over het gebied:

Het natuurgebied de Alde Feanen ligt in het midden van de provincie Fryslân op de overgang van het Drents Plateau naar het lage veengebied van Fryslân. Het natuurgebied valt binnen de grenzen van de drie gemeenten: Smallingerland, Leeuwarden en Tytsjerksteradiel. Het bestaat voor een groot

deel uit laagveenmoeras met meren, veenplassen, petgaten, trilvenen, rietlanden, hooilanden en moerasbossen. Het is een van de weinige overgebleven restanten van een omvangrijk complex van laagveenmoerassen en petgatenlandschappen. Het gebied is voor een groot deel gevormd door de vervening die in de tweede helft van de 17e eeuw op gang en waar rond 1900 een einde aan kwam. Door het dalen van het maaiveld in de omgeving, als gevolg van ontwatering ten behoeve van de landbouw, ontstonden er knelpunten door verdroging en slechte waterkwaliteit.

Sinds 2004 wordt gewerkt aan het verbeteren van de omstandigheden die aan herstel van het laagveenmoeras bijdragen. De verbeteringen binnen het bestaande natuurgebied en het ontwikkelen van nieuwe natuur besloeg een oppervlakte van ongeveer 4.000 ha.

In de Alde Feanen komen geen wettelijk beschermde plantensoorten voor, maar wel planten die als gevoelig of kwetsbaar zijn opgenomen op de rode lijst. De natuur in de Alde Feanen is ook geschikt voor verscheidene wettelijk beschermde diersoorten, zoals de Noordse woelmuis en de heikikker. Voor de Noordse Woelmuis vormen de Alde Feanen zelfs het belangrijkste leefgebied in Fryslân, door de omvang en de centrale ligging.

In de Alde Feanen komen meerdere functies samen: natuur, water, recreatie, landbouw en wonen. Het herinrichtingsgebied ligt binnen de grenzen van het Nationaal Park de Alde Feanen. Jaarrond wordt het gebied bezocht door natuurliefhebbers en watersporters. Bij de natuurontwikkeling wordt hier zoveel mogelijk rekening mee gehouden door bijvoorbeeld de aanleg van wandelpaden of kanoroutes, zolang dit geen extra druk op de natuur oplevert.

Voortgang gebiedsproces

De eerste twee modules in het gebied zijn afgerond. Er is een natuureducatiebos met petgaten en droge stroken gerealiseerd. Educatie, recreatie en natuur komen hier samen. Binnen de tweede module is een gebied van 400 hectare ingericht voor het NNN. Hier is een vaarroute voor enkel elektrische bootjes gerealiseerd en zijn wandelpaden opgeknapt. In 2023 is het grootste deel van de derde module afgerond. Dit betrof vooral maatregelen in de bestaande natuur, om de waterhuishouding in de zomerpolders beter te kunnen regelen. Een deel van de derde module in het gebied rond de Jan Durkspolder/Wolwarren moet nog worden gerealiseerd. Dat betreft vooral peilverhogingen, deels in bestaande natuur en 9 hectare nieuwe natuur. Hier worden ook een kanoroute, wandelroute en een vogelkijkhut gerealiseerd. De werkzaamheden in het veld zullen medio juli 2025 starten.

Het inrichtingsplan voor de vierde module, Polder Siderius, is gereed. Hier wordt 36 hectare nieuwe natuur gerealiseerd. Momenteel wordt dit plan verder uitgewerkt zodat eind 2025 tot uitvoering kan worden overgegaan.

Enkele kleine percelen uit het aankoopstrategieplan zijn nog niet omgevormd, naar natuur of naar het beoogd natuurdoel. De bijdrage aan de natuurontwikkeling van deze snippers is nihil en zijn daarmee dus niet urgent voor de opgave.

Concrete casus

Er ligt nog één opgave van 40 hectare te realiseren NNN. Dit betreft een actieve melkveehouderij. De afgelopen jaren is meermaals met de grondeigenaren gesproken. Zij hebben aangegeven voorlopig te willen blijven "boeren". Hierdoor is natuurrealisatie van deze hectares komende jaren niet waarschijnlijk. Daarmee is grootschalige peilverhoging in het oostelijk deel nog niet mogelijk, zoals voor ogen was in het raamplan. Doordat het peil in Polder Siderius (vierde module) wel wordt verhoogd wordt een deel van de verdroging verminderd. Verhoging van het peil van het gehele gebied, inclusief bovengenoemde boerderij en de Panhuyspoel, zou dit mogelijk nog versterken.

Beekdal-Linde

Algemene info over het gebied

Gebiedsinrichting Beekdal Linde ligt in het zuidoosten van Fryslân en een belangrijk element van dit gebiedsontwikkelingsproject is het versterken van dit beekdal. Dit wordt gedaan op verschillende fronten: natuur, water, landbouw, landschap en recreatie.

In het Beekdal Linde wordt een hermeandering van de Lende uitgevoerd, waarbij rekening wordt gehouden met de meest ideale omstandigheden voor de natuur. In de huidige vorm is de Lende

nauwelijks herkenbaar als beek, maar met het nieuwe plan wordt de kanalisering deels ongedaan gemaakt.

Voortgang gebiedsproces

Sinds 2006 werkt de provincie Fryslân samen met de gebiedscommissie en verschillende partijen aan het versterken van het beekdal rond de beek De Lende. Deelprojecten zoals de Catspolder, gebied Ter Schure, polder IJkenverlaat en het Stuttebosch zijn inmiddels al gerealiseerd. Gelijktijdig zijn er op drie plaatsen oude meanders van De Lende opnieuw teruggebracht. De beek, inclusief een fietspad, slingeren door het landschap.

In november 2024 is er een nieuw deelproject gestart, de hermeandering van De Lende. Daarnaast worden er doorlopend gesprekken gevoerd met grondeigenaren om te komen tot ruilingen. Zodra nieuwe gronden beschikbaar komen start het ontwerpproces voor de inrichting van nieuwe natuur/ NNN.

Concrete casus

In het gebied Beekdal Linde ligt een grote opgave voor prioriteit 1, het Kader Richtlijn Water. In dit gebied zijn meerdere grondeigenaren waar de provincie mee in gesprek is geweest. De bottleneck is dat een aantal grondeigenaren welwillend zijn, maar dat er geen mogelijkheid is om voor de grondeigenaren een goede prijs te betalen omdat er anders sprake kan zijn van staatsteun. Voor de bieding die er ligt kunnen grondeigenaren op het moment niet vertrekken. Daarnaast komt er een punt dat het moment voorbij is, en dat grondeigenaren niet meer kunnen verplaatsen omdat bijvoorbeeld

kinderen of eventuele opvolging ouder wordt. Er worden in het Beekdal Linde al bijna 10 jaar gesprekken gevoerd, maar een positieve uitkomst is er momenteel nog niet.

Koningsdiep

Algemene info over het gebied:

Gebiedsinrichting Koningsdiep ligt rondom de beek Alddijp (ook het Koningsdiep genoemd) ten zuidoosten van Drachten. In de jaren zestig is de loop van de beek aangepast en het gebied rondom het Alddijp geoptimaliseerd voor agrarisch gebruik. In dit project krijgt het water in het Alddijp en in de omliggende natuurgebieden weer meer de ruimte. Op deze manier wordt de biodiversiteit vergroot en wordt het beekdal klimaatbestendiger.

In gebiedsontwikkeling Koningsdiep liggen drie verschillende N2000 gebieden met verschillende natuurtypes: de Bakkeveense Duinen, Wijnjeterper Schar en Van Oordts Mersken met ieder gebied z'n eigen aanpak. De Bakkeveense Duinen bestaan voor ongeveer de helft aan dennen en de rest bestaat uit heide en stuifzand. Er is een grote hoeveelheid Kraaihei in het gebied. Van Oordt's Mersken is een complex geheel aan verschillende terreintjes die gezamenlijk een beeld geven van het oude cultuurlandschap in de benedenloop van de Boorne. Wijnjeterper Schar heeft ook een restant van het oude cultuurlandschap, met een afwisseling tussen diverse graslanden en heide.

De natuur in het beekdal van het Koningsdiep is op diverse plaatsen nog redelijk oorspronkelijk. Bij Wijnjeterper Schar liggen nog heideveldjes op de

hogere flanken van het dal. Daarnaast groeien en karakteristieke planten in de natte schraallanden langs de beek.

Voortgang gebiedsproces

De gebieden Oude Bosch, Slotplaats en Hemrikkerscharren-Zuid zijn in de tweede uitvoeringsmodule ingericht. In de derde uitvoeringsmodule is ongeveer 37 hectare natuurgrond rondom het Alddijp ingericht. Deze gronden liggen ten oosten van de Hemrikkerscharren, vlakbij de Poasbrug en Heidehuizen. Ook is er in 2020 de Regio Deal Zuidoost Friesland gesloten. Binnen de Regio Deal Zuidoost Friesland wordt er aan verschillende planonderdelen gewerkt, waaronder de aanleg van een faunapassage en een verbetering van het recreatief fietspadennetwerk in en rondom het beekdal.

Eind 2023 is de vierde uitvoeringsmodule Koningsdiep vastgesteld door de provincie Fryslân en Wetterskip Fryslân. In 2024 is de uitvoering gestart, en deze wordt in 2025 afgerond.

Natuer mei de Mienskip

Natuer mei de Mienskip (NmdM) zoekt samen met grondeigenaren mogelijkheden om het NNN af te ronden. Het uitgangspunt is dat de eindbeheerder, degene die het gebied gaat beheren, centraal komt en blijft te staan. NmdM richt zich op 500 hectare functiewijzigingen 1000 hectare inrichting. Hierbij wordt er op een creatieve manier gekeken hoe dit gerealiseerd kan worden.

Wat is er bereikt?

Inmiddels is een groot deel van de verkenning gedaan in alle gebieden die onderdeel uitmaken van NmdM. Het doel van de verkenning is om een beeld te krijgen waar de kansen voor realisatie van het NNN liggen en om op basis daarvan een eventuele aanpak verder uit te werken. In juli 2023 is er een voorverkenning gedaan, waarna er zoveel mogelijk persoonlijk contact gezocht is met de grondeigenaren voor een helder beeld van de kansen die er liggen voor het NNN.

Wat moet er nog gebeuren?

De verkenning van NmdM wordt de aankomende tijd voortgezet. En op basis van de verkenningen wordt in 2025 vervolgens concreet gemaakt met welke mogelijkheden voor functiewijziging en inrichting gestart gaat worden.

Concrete casussen

Noard Fryslân Bûtendyks

In Noard Fryslân Bûtendyks, gelegen in de gemeente Waadhoeke en de gemeente Noardeast-Fryslân, is ruim 150 hectare aan functiewijziging aan de orde. Dit is een groot N2000 gebied, maar er ligt ook NNN. Daarnaast is er circa 230 hectare al beschikbaar voor de realisatie van het NNN. De komende tijd wordt onderzocht welke mogelijkheden er zijn om het NNN in dit gebied te realiseren.

Burgumer Mar en de Leien

In Burgumer Mar en de Leien, gelegen in het Nationaal Landschap de Noardlike Fryske Wâlden, is grondverwerving bij Swartfean lange tijd soepel gegaan. De meeste grondeigenaren in dit gebied willen graag blijven boeren.

Het idee is om de grondeigenaren die in het lageregelegen gebied liggen te verplaatsen naar de hogere flanken, waar de grond ook meer geschikt is voor bijvoorbeeld vee. In principe ligt alles hier voor ruilen ook klaar. Bij een van de grondeigenaren is een bod gedaan, die voor de grondeigenaar te laag uit is gevallen. Na een poos is er opnieuw een taxatie gedaan, die opnieuw te laag is geweest volgens de grondeigenaar. De grondeigenaar is vervolgens met een andere grondeigenaar in de buurt in gesprek geweest en deze persoon heeft de grond van de eerste grondeigenaar gekocht. Hierdoor heeft in het gebied een iemand een aardig stuk grond in bezit. Daarnaast zijn de hogere flanken, waar de grondeigenaren bij voorkeur naar toe geplaatst worden, overgangsgebieden waar ook NNN voor geldt. Dit houdt in dat de eerst komende tijd landbouw op de flanken gedoogd zou worden.

Knelpunten binnen deze gebiedsontwikkelingsprojecten

Er is een aantal knelpunten die in meerdere gebiedsontwikkelingsprojecten en bij Natuer mei de Mienskip naar voren komen.

Ten eerste zijn er grondeigenaren die om verschillende redenen niet of niet meer in gesprek willen. Dit houdt in dat sommige cruciale hectares voor het NNN niet ingericht kunnen worden. Hier zit regelmatig een emotioneel component aan. Grondeigenaren hebben de grond al jaren in bezit en zij willen het bedrijf graag doorgeven aan hun kinderen. In andere gevallen is het gesprek al meermaals gevoerd en kan er geen bod gedaan worden door de provincie Fryslân waar

de grondeigenaar zich in kan vinden. Dit is onder andere bij het Beekdal Linde aan de orde. Hier kan een van de grondeigenaren niet vertrekken omdat de bieding die voor de grond gegeven is, niet voldoende is om op een andere plaats opnieuw te beginnen.

Ten tweede is beschikbaarheid en continuïteit van collega's binnen de gebiedsontwikkelingsprojecten een aantal keer genoemd. De technische kennis is daardoor maar voor een relatief korte periode beschikbaar, waarna iemand anders zich opnieuw moet inlezen.

Ten derde zijn er een aantal grondeigenaren die wel willen ruilen maar waarvoor er op korte termijn geen geschikte ruilgrond beschikbaar is. Sommige grondeigenaren zouden graag grond dat buiten het projectgebied ligt, of soms buiten de provincie. Dit is bijvoorbeeld aan de orde in Achtkarspelen-Zuid en het Koningsdiep. Omdat hierover gesproken moet worden met organisaties buiten de provincie Fryslân, kan dit ook zorgen voor vertraging. Het zou vanuit meerdere gebiedsontwikkelingsprojecten een mooie stap zijn om project overstijgend gronden te kunnen ruilen.

Uit de eerste verkenningen van NmdM komt het volgende naar voren:

- NmdM zorgt ervoor dat er goed contact met de grondeigenaren gelegd wordt. Echter, wanneer iemand vertrekt zorgt dat ervoor dat er met een nieuw iemand een nieuwe vertrouwensband opgebouwd moet worden. Dit kost tijd.

Vervolgens is het ook van belang dat er iemand bij grondeigenaren aan tafel zit die iets weet van de werkwijze van de grondeigenaren, wat vaak agrariërs zijn. Wanneer de taal gesproken wordt, is het gemakkelijker om in gesprek te gaan en te blijven;

- Een groot aantal grondeigenaren willen niet in gesprek;
- Er is onduidelijkheid over de toekomst. Grondeigenaren geven aan liever geen langdurige afspraken te willen maken omdat ze niet weten wat de toekomst gaat brengen. Of wanneer ze wel meewerken, ze binnen een paar jaar weer gevraagd worden om iets te doen. Ook hebben sommige grondeigenaren geen zin in regels die ze voor hun gevoel opgelegd krijgen: "Mijn grond is al natuur";
- Veel grondeigenaren willen de agrarische bestemming op het perceel houden. Dit omdat zij alle hectares nodig hebben voor de mestboekhouding. Bijvoorbeeld een grondeigenaar die al wel kruidenrijke graslanden op zijn perceel heeft, maar dit graag voor de mestboekhouding zou willen blijven gebruiken. Daarnaast is het onduidelijk welke kant de politiek opgaat de aankomende jaren. De hectares die nu als kruidenrijke graslanden gebruikt worden, kunnen daardoor misschien weer intensiever gebruikt worden. Met de bestemming natuur hebben grondeigenaren het idee dat ze niet meer terug kunnen;
- Grondeigenaren willen graag recht houden op het ANLB, wat een financieel aantrekkelijke regeling is voor grondeigenaren, waardoor zij niets willen veranderen. Echter mag dit vanaf 2027 niet meer op de NNN-percelen, of waar de bestemming voor NNN op zit;

- De beheervergoeding van SKNL is te laag;
- Het is onduidelijk wat de uiteindelijke financiële natuurwaarde is na afwaardering, nu het niet meer standaard 85% is. Verkenners van NmdM zijn op gesprek geweest bij grondeigenaren, waarbij aangegeven moest worden dat de afwaardering vanuit het SKNL eerder tussen de 35% en 80% ligt, en daarmee ook nog afhankelijk is van het natuurtype dat er ligt. Dit maakt het voor grondeigenaren minder lucratief.

Algemene aandachtspunten voortgang NNN realisatie

Er zijn enkele aandachtspunten, zowel kansen als risico's wanneer we kijken naar de realisatie van het NNN in Fryslân.

Overlap Rijkswateren: Binnen de provincie Fryslân is een fors deel van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) overlappend met Rijkswateren die onder beheer van Rijkswaterstaat (RWS) vallen. Dit komt voort uit vroegere keuzes om bepaalde water- en oevergebieden, die wel degelijk (potentiële) natuurwaarden hebben en bijvoorbeeld ook zijn begreund als Natura2000-gebied (Waddenzee, IJsselmeer), binnen het NNN te begrenzen. Het idee was dat deze gebieden belangrijk konden zijn voor de ecologische samenhang en biodiversiteit, ook al liggen ze in of aan de Rijkswateren. Op landelijk niveau is echter wettelijk bepaald (via het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Omgevingsbesluit)

dat Rijkswateren over het algemeen niet als NNN-gebieden worden bestempeld. Dit leidt tot een situatie waarin Fryslân op kaart NNN-gronden aanwijst in wateren die planologisch of juridisch onder de verantwoordelijkheid van RWS vallen.

Er bestaat momenteel onduidelijkheid over de juridische status van Rijkswateren binnen het Natuurnetwerk Nederland (NNN) in Fryslân. In de Friese omgevingsverordening staan deze gebieden als NNN ingetekend, maar landelijk vallen ze vaak buiten de officiële NNN begrenzing. Dit zorgt voor onzekerheid rond de bescherming, het beheer en de financiering en kan gevolgen hebben voor de doelen van het Natuurpact. Als deze gebieden niet meer meetellen als onderdeel van het NNN, dan tellen ook de investeringen van Fryslân hierin niet meer mee voor het halen van de natuurpactdoelen, wat de voortgang kan vertragen.

Momenteel wordt er door IPO, RWS en LVVN gewerkt aan oplossingen, zoals het aanpassen van regelgeving, het creëren van een nieuwe categorie voor NNN in Rijkswateren, het vastleggen van gezamenlijke beheer- en financieringsafspraken, en het heroverwegen van de NNN-begrenzing via de Grip op Kwaliteit-strategie.

NNN beheergebieden: Een NNN-beheergebied is een gebied binnen het Natuurnetwerk Nederland (NNN) dat voornamelijk bestaat uit natuurgronden, zoals graslanden met natuurlijke waarden, die in agrarisch gebruik zijn. Deze gebieden werden

oorspronkelijk bedoeld als bufferzones voor de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en hebben onder de omgevingsverordening van Fryslân minder strenge regels dan andere NNN-gebieden, wat hen een lagere beschermingsstatus geeft. Ze blijven echter deel uitmaken van het NNN en moeten bijdragen aan het behoud en herstel van natuurwaarden, wat hen van belang maakt voor natuurbeheer.

De problematiek rondom NNN-beheergebieden ligt in de onduidelijkheid over de status, zowel voor de eigenaren (planologische schaduwwerking) als voor het behalen van natuurdoelen (duurzame bescherming niet gewaarborgd). De categorie bestaat alleen binnen Fryslân. Dit onderscheid wordt landelijk niet gemaakt, dus volgens het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) moeten ze even goed beschermd worden als overige NNN-gebieden. Dit leidt tot onduidelijkheid en onzekerheid bij eigenaren en de provincie.

Kansen: Via de Grip op Kwaliteit-strategie kan deze problematiek worden opgelost door te beoordelen of de NNN-status van deze gebieden nog steeds zinvol is, zo niet kan dit gebied uit de NNN-begrenzing worden gehaald. Dit zorgt ervoor dat er meer ruimte is om met welwillende eigenaren op andere locaties NNN te realiseren. De NNN-beheergebieden worden momenteel al beoordeeld, dit zal vermoedelijk in de komende jaren voor een versnelling in NNN-realisatie zorgen (dit zal wel alleen de realisatie van prioriteit 3 en 4 gebieden betreffen).

Bijlage 6: Toelichting Volledige Schadeloosstelling (VSS) voor natuurrealisatie

In deze informerende bijlage wordt u op de hoogte gebracht van de achtergrond van VSS en op welke wijze dit instrument rechtmatig kan worden toegepast.

VSS wordt gebruikt voor het aankopen van onroerende zaken door de overheid om hiermee plannen voor het algemeen belang te realiseren.

Het instrument VSS vindt zijn oorsprong in de Onteigeningswet (nu Omgevingswet) en vergoedt *alle* schade die het rechtstreeks en noodzakelijk gevolg is van de onteigening (lees: overheidsingrijpen). De inzet van dit instrument voor wonen, werken en infrastructuur wordt door zowel de maatschappij als de overheid als heel normaal ervaren. Bij de realisatie van natuur is hier geen sprake van. Al in 2008 was de conclusie van de Raad voor het Landelijk Gebied dat in de bestuurlijke discussie voor onteigening van natuur mythen rond zingen die een rationele en weloverwogen keuze in de weg zitten. Het heeft dan ook voor een groot deel te maken met emotie en onwetendheid.

VSS is het bedrag aan schadevergoeding die een grondeigenaar ontvangt als de overheid zijn onroerende zaak koopt.

Bij VSS heeft de grondeigenaar¹ recht op schadeloosstelling voor:

- Waarde van de onroerende zaak (marktconform);

- Waardevermindering van het overblijvende (deel dat niet over gaat naar overheid);
- Bijkomende kosten – bijv. verplaatsingskosten, notariskosten, deskundigenkosten.

Is er geen sprake van VSS dan ontvangt de eigenaar alleen de waarde van de onroerende zaak die wordt overgedragen aan de overheid. De waarde hiervan wordt bepaald door taxatie. Echter alleen de waarde van de onroerende zaak volstaat meestal niet. Reden waarom de grondeigenaar verkoopt aan de overheid komt namelijk niet vanuit het initiatief van de grondeigenaar maar komt doordat er vanuit de overheid de wens is om de onroerende zaak in te zetten om een doel van algemeen belang te realiseren. Een grondeigenaar wordt geconfronteerd met een plan waardoor hij de grond niet meer kan gebruiken zoals hij dat deed en ook in de toekomst wellicht had willen doen. Dit is dan ook de reden dat het uitgangspunt bij VSS is dat de vermogenspositie van de grondeigenaar voor en na realisatie van het betreffende plan hetzelfde moet zijn.

Bij het toepassen van VSS ontstaat er een betere rechtspositie voor de grondeigenaar.

Over de hoofd- en richtlijnen van VSS is in de wet weinig te vinden. De lijnen voor VSS zijn te vinden in de jurisprudentie (rechtshand). In de loop van de jaren is er uitgebreide jurisprudentie ontstaan aan de hand waarvan kan worden afgevraagd welke schade

voor vergoeding in aanmerking komt en op welke wijze deze schade moet worden berekend. Het gevolg hiervan is dat er bij het toepassen van VSS een betere (rechts)positie voor de grondeigenaar ontstaat. De VSS moet immers voldoen aan de richtlijnen die voortvloeien uit de jurisprudentie.

Een grondeigenaar die wordt geconfronteerd met een plan van algemeen belang en dit waarschijnlijk maar één keer in zijn leven meemaakt, kan onmogelijk op de hoogte zijn van alle ins en outs rondom VSS. Dit is een zeer specialistisch vakgebied. Vanuit VSS heeft de grondeigenaar het recht om zich bij te laten staan door een deskundige op dit gebied. Deze deskundige behartigt de belangen van de grondeigenaar. De kosten hiervan worden integraal opgenomen in de VSS. Een mooi voorbeeld om aan te geven hoe VSS de rechtspositie van een grondeigenaar versterkt.

Jarenlang plannen om natuur te realiseren, leidt tot uitzichtloosheid en onzekerheid bij de betreffende grondeigenaar.

Een groot deel van het NNN vindt zijn oorsprong al in de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) sinds 1990. Daarmee weten grondeigenaren al meer dan 35 jaar dat de overheid als doel heeft om hun grond om te vormen naar natuur. Dit heeft in veel gevallen grote impact op de bedrijfsvoering van in de meeste gevallen agrarische ondernemers.

Grondeigenaren zijn in de loop van de jaren al meermaals benaderd door de overheid met de vraag of zij bereid zijn om hun grond te verkopen (of om te vormen). Als dit dan niet tot resultaat leidt, blijft de omvorming van natuur als een soort zwaard van Damocles boven het bedrijf hangen. Er moeten door de grondeigenaar immers besluiten over investeringen worden genomen, terwijl ook de realisatie van natuur boven het hoofd van de grondeigenaar hangt. In hetzelfde gebied is meestal ook grond wel aangekocht, die vervolgens wordt omgevormd door natuur. Ook dit heeft invloed op het bestaande agrarische gebruik. Daarmee ontstaat er een situatie dat overheid en grondeigenaar elkaar gegijzeld houden. Ze kunnen immers beide niet verder met hun plannen zoals ze dat graag zouden willen. Om die reden wordt er wel gezegd: "Onteigend worden is erg, maar niet onteigend worden is misschien nog wel erger."

Op 20 april 2022 is een amendement door PS aangenomen, die juridisch niet uitvoerbaar was omdat er geen bereidheid tot onteigening was.

Tot op heden is het instrument VSS niet ingezet bij de verwerving van grond ten behoeve van natuur. Dit ondanks dat er door PS op 20 april 2022 tijdens de behandeling van de Strategische grondnota NNN een amendement is aan genomen met onder meer de volgende tekst:

¹ Naast de grondeigenaar komt ook een beperkt gerechtigde, huurder en pachter in aanmerking voor VSS.

“de bestaande mogelijkheden voor VSS binnen en buiten de gebiedsprocessen gelijk te trekken”

én

“daar waar het passend en noodzakelijk is in een gebiedsproces om alle mogelijkheden van (volledige) compensatie, in overleg met de betrokken deelnemers aan het gebiedsproces, mogelijk te maken voor de realisatie van N2000 en KRW-doelen.”

Voor het rechtmatig toekennen van een VSS zijn een aantal aspecten van belang:

- Het *initiatief* tot verwerving moet bij de overheid liggen;
- Er moet sprake zijn van *concrete en objectieveerbare aanwijzingen* dat een *onteigening* in de rede lag. Het is niet nodig dat de procedure reeds is ingezet;
- Er moet een *taxatie* hebben plaatsgevonden waarin wordt begroot welke schadeloosstelling er toe leidt dat de vermogenspositie en inkomenspositie van de grondeigenaar hetzelfde blijven.

Het amendement is juridisch niet uitvoerbaar omdat aan één van deze criteria *niet* is voldaan namelijk er is geen sprake van concrete en objectieve aanwijzingen dat een onteigening in de rede lag. Dit heeft te maken met het feit dat in hetzelfde amendement als eerste is bepaald dat vrijwilligheid het uitgangspunt blijft voor verwerving.

Door de tegenstrijdigheid binnen het amendement is deze niet uitvoerbaar. VSS kan alleen rechtmatig worden toegepast als er politiek de bereidheid is om in het uiterste geval over te gaan tot onteigening. Het gevolg hiervan is dat VSS kan worden aangemerkt als staatssteun. Daarmee loopt de betreffende grondeigenaar het grootste risico. Omdat hij in geval van staatssteun het onrechtmatige ontvangen deel van de VSS moet terugbetalen aan de provincie.

Om rechtmatig VSS te kunnen bieden, dient er een beleid met uitgangspunten voor verwerving van natuur door PS te worden vastgesteld.

Om rechtmatig gebruik te kunnen maken van het instrument VSS zonder dat er een risico op staatssteun bestaat, dient er een nieuw politiek besluit te worden genomen. De grondeigenaar moet erop kunnen vertrouwen dat als hij een aanbod van de provincie op basis van VSS krijgt hij dan niet achteraf verzeild raakt in staatssteunrisico's. Dit politiek besluit is een beleid of een beleidsregeling waarin de uitgangspunten voor de verwerving van grond ten behoeve van natuur worden neergelegd. In dit beleid kan worden verankerd dat de verwerving plaatsvindt ter voorkoming van onteigening. Tevens kan hierin worden vastgelegd welke grond voor de toekenning van VSS in aanmerking komt. Voorwaarde blijft dat de provincie bereid moet zijn om onteigening in te zetten als uiterste consequentie.



Colofon

Uitgave

Provincie Fryslân

Postbus 20120

8900 HM Leeuwarden

Telefoon: 058 292 59 25

E-mail: provincie@fryslan.frl

Foto's Provincie Fryslân, Harrie Dijkstra

Vormgeving Provincie Fryslân

Maart 2025

Disclaimer toegankelijkheid

Dit rapport is zoveel mogelijk digitaal toegankelijk gemaakt. Met uitzondering van de complexe figuren en tabellen. De strekking ervan wordt meestal in de tekst beschreven.

Heeft u vragen of wenst u aanvullende informatie? Neem dan contact op met de provincie Fryslân. We helpen u graag verder. Dat kan telefonisch via 058-292 59 25 of mail naar provincie@fryslan.frl.

