

Frysk Programma Landelijk Gebied

'It is mei sizzen net te dwaan'

Versie 2.0 (concept):

Datum: 9 mei 2023

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Context	5
3	Visie en ambitie	10
4	Strategie en aanpak.....	13
4.1	Fasering	13
4.2	Ruimte voor vertrouwen	15
4.3	Gebiedsgerichte aanpak.....	15
4.4	Vergunningverlening en legalisatie van PAS-melders	18
4.5	Kennis- en innovatieagenda	19
5	Hoofddoelen van het FPLG.....	22
5.1	Natuur.....	22
5.2	Klimaat.....	37
5.3	Water.....	40
5.4	Sociaal-economische Vitaliteit	44
5.5	Landbouw	47
6	Instrumenten.....	51
6.1	Grond.....	51
6.2	Arkbak.....	53
6.3	Ruimtelijke Inpassing.....	53
6.4	Beheer en inrichting	54
7	Monitoring, evaluatie en Bijsturing.....	57
8	Uitvoering.....	59
8.1	Financiën	59
8.2	Randvoorwaarden	61
8.3	Organisatie	62
8.4.	Hoe nu verder?.....	62

1 INLEIDING

De toekomst van Fryslân begint niet morgen, maar vandaag. Keuzes die wij maken hebben invloed op de wereld en het Fryslân waarin onze kinderen en kleinkinderen leven. Net zoals de keuzes van onze ouders en grootouders Fryslân hebben gevormd tot de provincie waarop we nu met zijn allen *grutsk* zijn. Welke taak is er nu eervoller dan te zorgen dat onze pake- en beppe-sizzers ook grutsk kunnen zijn op het Fryslân zijn dat wij nu mede-vormgeven?

Er zijn wel verschillen aan te wijzen tussen de wereld van onze oerpakes en -bepes en de wereld waarin wij nu leven. Onze voorouders waren vaak gedwongen om zich aan te passen aan de beperkingen die de natuur hen oplegde. Hoge en wisselende waterpeilen moesten door landbouwers soms voor lief worden genomen, om een voorbeeld te noemen. We bouwden zelfs terpen. Bij gebrek aan vruchtbare mest werd in de Fryske Wâlden bagger, as en vuilnis uit de steden aangekocht ter bemesting van het land.

Technische vooruitgang heeft ons geholpen over veel van dit soort natuurlijke beperkingen heen te stappen en heeft ons welvaart gebracht. Toch levert dit wegnemen van beperkingen met behulp van technologie nieuwe problemen op. Wij realiseren ons heden ten dage steeds dat het belangrijk is om een balans te vinden in ons bodem- en watersysteem. Hoe kunnen wij gezond en duurzaam voedsel produceren op eigen bodem? Hoe kunnen wij tegelijk de biodiversiteit en onze natuur versterken? Hoe zorgen wij dat de boeren en andere gebruikers van het buitengebied – nu en straks – een goede boterham kunnen verdienen?

Dit Frysk Programma Landelijk Gebied (FPLG) is bij uitstek een gelegenheid om hier goed over na te denken en lijnen naar de toekomst uit te zetten. Wij zijn trots op ons Friese landschap en gaan met elkaar – Rijk, provincie, waterschap, gemeenten, organisaties en de mensen in onze provincie – het gesprek aan hoe wij de beschreven keuzes gaan maken.

We gaan niet alleen praten, we gaan vooral doen. Het Rijk heeft in het zogeheten Transitiefonds Landelijk Gebied ruim 24 miljard voor heel Nederland beschikbaar gesteld om tot uitvoering te komen. Fryslân kan een deel van deze middelen inzetten om doelstellingen te realiseren op het terrein van klimaat, natuur, water, een duurzame landbouw en ook de sociaal-economische vitaliteit van ons landelijk gebied.

Twee hoofdlijnen uit dit programma:

Focus op uitvoering

Allereerst een focus op uitvoering. Provinciale Staten hebben vorig jaar besloten om een inhaalslag te maken in de realisatie van ons Fries Natuur Netwerk. De voorbereiding op dit FPLG heeft geleerd dat op meer onderdelen een nadruk moet worden gelegd op uitvoering. Beleid is belangrijk, maar het draait uiteindelijk ook om een goede uitvoering. Intensieve gesprekken tijdens onder meer de hackathon landelijk gebied, hebben geleerd dat er veel dossiers zijn waar betrokkenen een gemeenschappelijk belang zien. Het in samenwerking met het Rijk legaliseren van zoveel mogelijk zogeheten PAS-melders in Fryslân en het wegnemen van de knelpunten in de vergunningverlening. De aanpak van de Veenweideproblematiek in het midden van Fryslân. Het tegengaan van de verdroging op met name de zandgronden in het Zuidoosten. Het intensiveren van het beheer van (agrarische) natuur. Het actief inzetten van grond. Een integrale impuls aan innovatie op het boerenbedrijf en

behoud van een goede sociaal-economische structuur. En zo zijn er vele elementen waar wij in Fryslân elkaar vinden.

Hierbij past nadrukkelijk één kanttekening. Prioriteit bij uitvoering gaat niet vanzelf. Dit vraagt een organisatie en menskracht vanuit diverse organisaties waarbij de focus op uitvoering ligt. En het vraagt om investeren op een moment dat de arbeidsmarkt onder druk staat. Succesvolle uitvoering vraagt ook om de durf om dingen niet te doen en om flexibel te zijn als het anders moet dan vooraf gedacht.

Fasering nu, straks en later

De tweede rode lijn in dit FPLG is dat wij nadrukkelijk kiezen voor fasering in nu, straks en later.

In het 'nu' – 2024 en 2025 – staat de hierboven beschreven focus op uitvoering centraal. Via een Investeringsagenda werken wij aan intensivering van de bestaande opgaven. Tevens bouwen wij een Kennis- en Innovatieagenda op, om zo zuiver en objectief mogelijk witte vlekken in onze kennis verder in te vullen. Wij gaan met onze inwoners het gesprek aan over deze agenda.

Het 'straks' beslaat de periode 2026 – 2035. Dit is de periode waarin veel van de doelstellingen die zijn beschreven in het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) worden gerealiseerd. Tijdens de voorbereiding van ons Fries programma is gebleken dat er nog veel onduidelijk is over de doelstellingen en randvoorwaarden. Daarnaast zullen we keuzes moeten maken over hoe wij ons watersysteem klimaat- en daarmee toekomstbestendig kunnen houden. Dit betekent ook een betaalbaar systeem waarmee we de verschillende gebruiksfuncties duurzaam blijven bedienen. Belangrijke onderwerpen, waarbij wij niet over één nacht ijs gaan. Wij hechten in Fryslân aan een betrouwbare en consistente overheid. Dat is dan ook de reden dat wij niet nu al besluiten nemen over doelstellingen uit het nationale programma en over een klimaatbestendige inrichting, maar in 2025.

En als laatste het 'later', de periode na 2035. Dat lijkt soms ver weg, maar dat is het niet. Voor een gemiddeld boerenbedrijf is het nu al van belang – in het kader van de financiering van bijvoorbeeld een nieuwe stal of gesprekken over de opvolging van het bedrijf – om perspectief te hebben over 'later'. Dit geldt uiteraard net zo goed voor de energiesector, de drinkwatervoorziening, de woningbouw en andere sectoren. Wij zijn in dit Friese programma transparant over het beleid en de verordeningen vanuit Brussel en Den Haag over deze lange termijn, voor zover we dit kunnen overzien en weten.

Transparant zijn over later, in overleg over straks en oppakken waar we het nu al over eens zijn.

Zoals onze grootouders al zeiden: 'It is mei sizzen net te dwaan'. Ofwel, als vertaling in onze eerste Rijkstaal: 'geen woorden, maar daden'.

Laten we samen aan de slag gaan!

2 CONTEXT

Dit plan komt niet uit het niets. Het kent een voorgeschiedenis, doelstellingen, een maakproces en juridische aspecten die al vele jaren spelen. In dit hoofdstuk vertellen wij wat de belangrijkste elementen van de context van het Frysk Programma Landelijk Gebied zijn. Eén element willen wij daarbij eruit lichten; de tijdsperiode. De tijd die wij hadden om dit programma op te leveren was buitengewoon kort. Op 10 juni 2022 werden de hoofdlijnen bekend van de eerdergenoemde handreiking voor het NPLG, gevolgd door de eerste brieven over het NPLG in november. Op 1 juli dit jaar moet het – integrale en ingrijpende – plan bij het Rijk worden ingeleverd.

Ons uitgangspunt is te allen tijde geweest dat dit strakke tijdschema niet ten koste mag gaan van de kwaliteit van ons plan en het uitgangspunt om het samen met de betrokkenen in onze provincie op te stellen. Wij kunnen inmiddels constateren dat het intensieve proces van co-creatie in korte tijd – *pressure cooking* – veel waardevolle inzichten heeft opgeleverd die terug te lezen zijn in het plan.

1. Maakproces van dit plan

Dit programma is van groot belang. Het gaat om de toekomst van ons platteland. Zoals aangegeven hebben wij er daarom bewust voor gekozen om samen met deskundigen en betrokkenen in onze provincie het plan op te stellen. Daarnaast zijn vanuit een deskstudie veel notities, visies en studies gebruikt waar op verscheidene manieren inwoners, grondgebruikers en andere betrokkenen al in een eerdere fase input hebben geleverd. Denk aan bijvoorbeeld de Omgevingsvisie, studies over het toekomstig waterbeheer, natuur en veenweide. Ook is er spontaan veel informatie toegezonden vanuit belangengroepen en organisaties die een plek heeft gevonden in het programma.

Tientallen overleggen zijn in verschillende samenstellingen gevoerd om te komen tot dit Frysk Programma Landelijk Gebied. Hieronder treft u een opsomming van de belangrijkste overleggen aan.

Dialogsessies: sinds het ontstaan van de stikstofcrisis in 2019 zijn we in gesprek geweest over stikstof met vertegenwoordigers van vooral landbouw, natuur en overheden. Vanaf het ontstaan van het NPLG is dit overleg verbreed met de onderwerpen klimaat, natuur en water en is er aantal keer gesproken over inhoud en voortgang van het FPLG.

Webinars: sinds eind 2022 hebben we een aantal webinars georganiseerd over het proces en de belangrijke inhoudelijke vraagstukken om te komen tot een gebiedsprogramma. Hieraan hebben bestuurders van overheden en vertegenwoordigers van landbouw en natuur een bijdrage geleverd.

Overleg gemeenten FPLG: sinds begin 2023 is er een portefeuillehouders overleg FPLG en een tweewekelijkse klankbordgroep met ambtelijke vertegenwoordigers van de Friese gemeenten.

Hackathon landelijk gebied: van 21 tot en met 24 maart hebben we met 20 vertegenwoordigers van de mienskip, met het zwaartepunt bij landbouw en natuur, en 15 inhoudelijk betrokken medewerkers van de diverse overheden gewerkt aan het FPLG. Hierbij is gesproken over overeenkomsten, verschillen, witte vlekken en boodschappen aan de politiek. Na deze werkweek is met vier meelezers van landbouw en natuur vier weken gewerkt aan het schrijven van het concept gebiedsprogramma dat nu voor u ligt.

Naast de bovengenoemde vormen van gesprek en samenwerking zijn op verzoek tientallen presentaties, zowel fysiek als online, gegeven aan lokale werkgroepen, betrokkenen bij gebiedsprocessen, gemeenten en anderen. Denk daarbij aan overleggen als de Provinciale Commissie

Landelijk Gebied en het portefeuillehouders overleg Bodem en Water. Alle input die tijdens deze overleggen is verzameld, heeft een rol gespeeld bij het opstellen van dit programma.

Voor alle geïnteresseerde Friezen, ten slotte, zijn het afgelopen jaar meerdere digitale nieuwsbrieven uitgebracht over de stand van zaken rondom het FPLG en stikstof.

2. Handreiking NPLG

In de handreiking van het Nationaal Programma Landelijk Gebied is aangegeven waar ieder provinciaal gebiedsplan aan moet voldoen. Onderstaand de belangrijkste doelen en uitgangspunten op een rij.

Natuur	Water	Klimaat (broeikasgassen)
30% natuurherstel Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) (2030) <i>Richtinggevende</i> landelijke areaal- en kwaliteitsopgave natuur t.b.v. 30% VHR en de gunstige staat van instandhouding	Concentraties nutriënten (P en N) in grond- en oppervlaktewaterlichamen voldoen aan wettelijke normen (2027)	Emissiereductieopgaven broeikasgassen veenweiden voor 6 provincies (2030), als onderdeel van de nationale opgave Broeikasgassen landgebruik optellend tot 1 Mton CO ₂ eq (2030)
Per provincie een (richtinggevende) ruimtelijke vertaling van benodigde stikstofreductie. Deze inzet is onderdeel van de totaal stikstofreductie die nodig is voor de landelijke doelen: <ul style="list-style-type: none"> • 40% areaal met stikstof gevoelige habitats binnen Natura 2000-gebieden onder de kritische depositiewaarde (2025) • 74% areaal met stikstof gevoelige habitats binnen Natura 2000-gebieden onder de kritische depositiewaarde (2030) 	Concentraties gewasbeschermingsmiddelen in grond- en oppervlaktewaterlichamen voldoen aan wettelijke normen (2027)	Landelijke emissiereductieopgave broeikasgassen voor de veehouderij en akkerbouw (mestaanwending in de akkerbouw) van 5 Mton CO ₂ eq (2030). In februari 2023 is de landelijke opgave provinciaal indicatief verdeeld Om te voldoen aan de Global Methane Pledge moet met het NPLG in de veehouderij en akkerbouw een methaanemissiereductie van minimaal 3,82 Mton CO ₂ eq zijn gerealiseerd (2030)
Areaal opgave per provincie voor nieuw bos (2030), optellend tot 37.400 ha	Grondwaterlichamen voldoen aan de norm voor een goede kwantitatieve toestand (2027)	Landelijke koolstofvastlegging in bomen/bos/natuur van 0,4 - 0,8 Mton CO ₂ eq en in landbouwbodems van 0,5 Mton CO ₂ eq (2030) (bomen/bos/natuur gerealiseerd via Bossenstrategie)
Resterende opgave areaal per provincie voor Natuurnetwerk Nederland (NNN), optellend tot 40.571 ha (2027)	Beleid, inrichting en beheer aangepast aan het veranderende klimaat. Schade en ontwrichting door weersextremen zoveel mogelijk beperken (2050)	
Hydrologische condities Natura 2000-gebieden op orde (2027)		
10% groenblauwe dooradering (2050), waarvan de helft van de opgave in 2030 gerealiseerd is		

Blauw	bekend en vastgesteld
Oranje	indicatief bekend gemaakt via de startnotitie NPLG
Geel	Nationaal doel geactualiseerd of nieuw (indicatief) bekend gemaakt via Kamerbrief NPLG november 2022). De nadere uitwerking van natuurarealen naar provincies volgt in 2023. De verdeling van de klimaatopgave naar indicatief provinciale doelen is bekendgemaakt in de Kamerbrief NPLG februari 2023.

Figuur 1: Samenvattend overzicht regionale doelen Rijk-NPLG

Handreiking gebiedsprogramma's en ontwikkeldocument NPLG

Provincies zijn als gebiedsregisseur binnen het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) eindverantwoordelijk voor het opstellen van gebiedsprogramma's. In deze gebiedsprogramma's – en dus in dit Frysk Programma Landelijk Gebied – wordt aangegeven hoe de provincies voldoen aan een aantal kerndoelen: herstel biodiversiteit, verbeteren leefomgeving, verbeteren waterkwaliteit en het beperken van klimaatuitstoot. In hoofdstuk 5 komen wij hier uitgebreid op terug.

Provincies hebben de plicht om op 1 juli 2023 te voldoen aan tijdige oplevering van gegevens conform de Wet stikstofreductie en natuurverbetering (Wsn). Dit maakt onderdeel uit van het gebiedsprogramma, waardoor er sprake is van één werkproces en één product. De [handreiking](#) geeft provincies de minimale vereisten – voor inhoud en aanpak – waaraan de gebiedsprogramma's dienen te voldoen. De handreiking vormt dan ook de inhoudelijke basis voor de toetsing van dit FPLG door het Rijk. Na een positieve beoordeling of een gedeeltelijk positieve beoordeling door het Rijk kan een provincie een rijksbijdrage aanvragen voor de maatregelpakketten.

Het gebiedsprogramma als geheel is een programma onder de Omgevingswet. Het dient daarom een omschrijving te bevatten van doelen en middelen én een verantwoording over de wijze van participatie.

De handreiking schrijft een aantal vereisten voor waaraan de gebiedsprogramma's minimaal moeten voldoen. Deze vereisten zijn op het gebied van reikwijdte, de indeling van het programma, indeling in deelgebieden, schakel met vervolgbesluitvorming, sociaal-economische impactanalyse, monitoring, participatie, samenhang, uitwerking van doelen en structurerende keuzes en externe toetsing. In dit FPLG en de bijbehorende bijlagen is, voor zover op dit moment mogelijk, invulling gegeven aan deze minimale vereisten.

Onderdeel van de minimale vereisten zijn de doelstellingen waar het gebiedsprogramma invulling aan moet geven. Dit zijn de doelen op het gebied van natuur, water en klimaat. Dit gebiedsprogramma geeft, voor zover de kaders duidelijk zijn, invulling aan deze doelen voor Fryslân.

Daarnaast geven we invulling aan een voor ons belangrijk vierde doel, de sociaal-economische vitaliteit van het landelijk gebied.

In het [Ontwikkeldocument NPLG](#) is een aantal structurerende keuzes benoemd. Deze bevatten ordenende principes die richting geven aan de ruimtelijke inrichting. Het gesprek over hoe er invulling kan worden gegeven aan deze structurerende keuzes is nog niet volledig afgerond en ook het detailniveau van deze keuzes verschilt. Deze vragen nog om verdere concretisering en worden later, bij nadere besluitvorming in 2025, in dit gebiedsprogramma meegenomen. Naast het Ontwikkeldocument NPLG is ook een aantal structurerende keuzes meegegeven in de [kamerbrief over de rol van Water en Bodem bij de ruimtelijke ontwikkeling](#). Veel van deze structurerende keuzes, voor zover relevant voor Fryslân, zijn onderdeel van dit gebiedsprogramma. Over een aantal van deze keuzes bestaat nog discussie of onduidelijkheid. Deze worden in de komende periode daarom nader uitgewerkt, onderbouwd met onderzoek of we vragen het Rijk om een concretisering.

Met onze keuze voor de fasering van 'nu, straks en later' van de doelstellingen voldoen wij in formele zin niet aan de vereisten van de handreiking van het NPLG en de daarbij behorende structurerende keuzes. Immers, daarin wordt gevraagd om al in 2030 onze natuur- en klimaatdoelstellingen te realiseren. In het vervolg van dit programma kunt u lezen hoe en waarom wij tot deze keuze zijn gekomen.

In de bijlagen zijn een uitgebreidere samenvatting van de Handreiking gebiedsprogramma's (bijlage 1) en het Ontwikkeldocument NPLG (bijlage 2) gegeven.

3. Bestuurlijke en maatschappelijke context

Onderdeel van het coalitieakkoord van het vierde kabinet Rutte is de realisatie van de klimaatdoelstellingen. De regering heeft een aanpak ontwikkeld die zich richt op de klimaat- en energietransitie – met het klimaatfonds – en op de doelstellingen van het landelijk gebied. Voor dit laatste is een Transitiefonds in het leven geroepen van ruim € 24 miljard. Het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) was geboren, met een belangrijke rol voor de provincies. Daarnaast is er ook een belangrijke en veranderende maatschappelijke en politieke context. Het is een roerige tijd geweest, waarbij onder meer boeren zich hebben laten horen. De leefbaarheid van het platteland staat hoog op de agenda – denk aan de investeringen bij onze buurprovincie Groningen – en de uitslag van de recente verkiezingen van Provinciale Staten in heel het land.

De steeds urgentere problematiek van het terugbrengen van de stikstofuitstoot en -depositie is een belangrijk onderdeel van het NPLG. De Raad van State heeft geoordeeld dat de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) strijdig was met de Europese natuurregelgeving. Er kon geen garantie worden gegeven dat negatieve effecten op de natuur uit zouden blijven. Al snel werd duidelijk dat deze uitspraak verstrekkende gevolgen heeft. Ontwikkelingen en bouwactiviteiten, waaronder de landbouw, die tot extra stikstofdepositie op stikstofgevoelige natuurgebieden kunnen leiden, kwamen door deze rechterlijke uitspraak ‘op slot’ te zitten.

Het Nationaal Programma Landelijk Gebied is een programma onder de Nationale Omgevingsvisie Extra (NOVEX), een Rijksprogramma gericht op versterking en concretisering van de uitvoering van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI). Ten behoeve van dat programma heeft de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening aan de provincies verzocht om keuzes voor te stellen met betrekking tot het omgaan met de schaarse ruimte in ons land. Denk daarbij aan thema's als energieopwekking, klimaatadaptatie, toekomst van de landbouw, herstel biodiversiteit, circulaire economie en woningbouw. Eind dit jaar maken alle provincies bestuurlijke afspraken met het Rijk over de ruimtelijke inpassing van de opgaven en wat er nodig is voor de uitvoering daarvan; het ruimtelijk arrangement. Het ruimtelijk arrangement vormt op nationaal niveau een tussenstap naar de aanscherping van de NOVI.

De in NOVEX-verband gemaakte of benoemde keuzes worden vertaald in onze Provinciale Omgevingsvisie. Het FPLG is een van de bouwstenen voor de Omgevingsvisie. Immers, naast het landelijk gebied zijn er ook ruimtelijke keuzes te maken die invloed hebben op het bebouwd gebied, onze infrastructuur en netwerken. Dit is voor ons een belangrijke reden om eerst de kaders van de Omgevingsvisie vast te stellen, voordat wij aan Provinciale Staten in 2025 verdere besluiten voorleggen over de water-, natuur- en klimaatdoelstellingen.

Onder de paraplu van de NOVEX is tevens het Rijksprogramma Water en Bodem sturend opgesteld. In de kamerbrief die hierover in november 2022 is verschenen wordt het belang van het water- en bodemsysteem in de ruimtelijke ordening benadrukt. De uitgangspunten van het programma vormen daarmee een belangrijke basis voor de ruimtelijke keuzes die in NOVEX-verband gemaakt moeten worden. Ook in Fryslân bereiden wij ons voor op de toekomst van ons watersysteem. Met de ‘Blauwe Drager’ zijn wij in de regio in gesprek gegaan over thema's als verzilting, vernatting, verdroging en waterberging. Dit heeft geresulteerd in de ontwerp visie ‘Fryslân Klimaatbestendig 2050+’.

Verder is voor alle opgaven van belang dat – zowel in dit FPLG als in de NOVEX – de ruimtelijke kwaliteit van onze besluiten goed worden geborgd. Naast de gebruikswaarde en de toekomstwaarde gaat de belevingswaarde van het Friese landschap ons allen aan. In de te maken keuzes is het van belang de Friese landschappen herkenbaar houden en de kwaliteiten ervan benutten om goede

ontwerpen te maken. Wij gaan daarbij uit van een werkwijze die voortbouwt op de waarden van het Friese landschap. Dit betekent niet dat we alles willen behouden, maar wel dat we bewust omgaan met landschappelijke kwaliteiten en zo nodig nieuwe kwaliteiten toevoegen.

Daarom gaan wij uit van de principes van de Friese Omgevingsvisie:

- omgevingskwaliteiten als ontwerpbasis
- Friese landschapstypen en hun ontstaansgeschiedenis blijven herkenbaar
- behoud en ontwikkeling van het Friese erfgoed, zowel boven als onder de grond en zowel bebouwd als onbebouwd.

4. Juridische context

Een belangrijk uitgangspunt is om niet alleen te kijken naar de inhoudelijke urgentie van de opgaven die voorliggen, maar ook naar de juridische hardheid en houdbaarheid van de diverse taakstellingen.

Het NPLG is deels gebaseerd op wet- en regelgeving. De belangrijkste zijn: het Klimaatakkoord van Parijs, de Europese- en Nederlandse Klimaatwet, de Kaderrichtlijn Water (KRW), het 7^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn, de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR), de Wet Natuurbescherming en de Wet Stikstofreductie en Natuurverbetering. De doelen in het NPLG hebben niet allemaal dezelfde status. Sommige liggen vast, met jaartallen en percentages, in Nederlandse of Europese wetgeving. Van andere doelen is het voornemen ze op te nemen in wetgeving, terwijl weer andere doelen ruim omschreven zijn en dus voor verschillende interpretaties vatbaar.

Verder zijn een belangrijk onderdeel van dit FPLG de zogeheten Natuurdoelanalyses (NDA's). In deze onderzoeken komt naar voren hoe het staat met onze natuur. Deze NDA's zijn bepalend voor de maatregelen die de provincies moeten nemen als overheid om te komen tot herstel van de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. In hoofdstuk over de doelen van ons programma komen wij daarop terug.

Er zijn twee redenen waarom wij een juridische analyse van de opgaven die op ons afkomen, van belang vinden.

Allereerst helpt het ons om prioriteiten te stellen. Als het niet realiseren van een doelstelling betekent dat er niet meer gebouwd kan worden, geeft dat een duidelijke urgentie aan. Ten tweede is een juridische analyse belangrijk om aan Provinciale Staten transparant aan te geven wat het palet aan keuzemogelijkheden is, naast de inhoudelijke ambities die eenieder heeft.

In bijlage 17 wordt een eerste overzicht op hoofdlijnen gegeven van de belangrijkste wetten in het domein van klimaat, water en natuur. Nadrukkelijk wordt hierbij vermeld dat dit een scan op hoofdlijnen is, zonder dat hier direct conclusies aan verbonden kunnen worden. In het hoofdstuk over de doelen van dit FPLG gaan we wat verder in op de juridische aspecten per thema.

3 VISIE EN AMBITIE

We willen een provincie waar het platteland de drager is van ons leven. Waar boeren lekker en gezond voedsel produceren en daar een goed inkomen aan verdienen. Waar de overheid voorspelbaar stuurt, zodat bewoners weten waar je wel en niet kunt wonen of bouwen en ondernemers duurzaam durven te investeren. Een Fryslân waar dorp, stad en platteland weer naar elkaar toegroeien, omdat het platteland ook de leefomgeving van de inwoners is waar ze zich thuis voelen. Een leefomgeving waar het uitsterven van planten en dieren die duizenden jaren hier voorkwamen is gestopt en omgezet in herstel. En waarin een altijd veranderend landschap in behoeften voorziet en tegelijk herkenbaar blijft. Zodat we zien dat de opgaven van vandaag niet tot vervreemding hoeven te leiden, maar een logische volgende stap zijn op de veranderingen die onze ouders en grootouders hebben ingezet en onze kinderen en kleinkinderen zullen voortzetten.

Zoals in de inleiding aangegeven staan de komende jaren een aantal belangrijke besluiten te wachten die essentieel zijn voor de toekomst van onze prachtige provincie. De belangrijkste hiervan zijn de besluiten over het dit FPLG, gevolgd door besluitvorming over de schaarse ruimte in onze Provinciale Omgevingsvisie (2024) en ten slotte de borging van doelstellingen van natuur en klimaat in 2025.

In aanloop naar de besluitvorming over deze grote thema's hebben wij gekozen voor een integrale benadering. Meer vogels in de wei hangt samen met het waterpeil, de inrichting van ons landschap en de toekomst van de boer. Alles grijpt in elkaar en als we elkaar de ruimte geven het goede gesprek te voeren, is er meer mogelijk dan vooraf gedacht. Wij streven naar een duurzaam Fryslân, waarin ons water en bodemsysteem een belangrijke rol speelt met het oog op het veranderende klimaat. Ook willen wij een sociaal en economisch vitaal platteland. Dit vergt keuzes die lang niet altijd makkelijk zijn. Wij komen daar later in het hoofdstuk 'Hoofddoelen van het FPLG' op terug.

Zoals eerder aangegeven is er veel onduidelijkheid over de toekomst van het landelijk gebied. In Den Haag is er op het moment van schrijven nog geen landbouwakkoord, is de fasering vanuit de Wet Stikstofreductie en Natuurverbetering nog niet vastgesteld, is het Transitiefonds Landelijk Gebied nog niet vastgesteld door de Tweede Kamer en zijn de natuur- en klimaatdoelen nog niet toebedeeld aan de provincies. Ook in Europa worden er de komende jaren nog belangrijke beslissingen genomen, bijvoorbeeld rondom de nieuwe Verordening inzake natuurherstel. Toch gaan wij door. Het opstellen van een gebiedsprogramma onder de vlag van het NPLG is een verplichting vanuit de Wet Stikstof en Natuurherstel. Maar belangrijker nog; wij hebben er bewust voor gekozen om – vanuit onze eigen ambitie – een Frysk Programma voor het Landelijk Gebied op te stellen. Het Friese platteland is ons te dierbaar om niets te doen. De toekomst is te belangrijk om uit handen te geven. En wij spelen zo goed mogelijk in op onzekerheid en de ontwikkelingen van de nabije toekomst.

Rol overheid

Tijdens de vele gesprekken in de voorbereiding op het FPLG, werd ons meegegeven: 'de opgaven zijn niet alleen een transitie voor de landbouw, het is ook een transitie voor de overheid'. En met die constatering zijn wij het van harte eens. Te vaak is het gebeurd dat de verschillende overheden – Rijk, waterschap, provincie en gemeente – langs elkaar heen werken. Wij moeten kritisch durven zijn op ons eigen functioneren en gebruiken dit programma om transparant te zijn waar dit mogelijk is en samen te werken aan concrete oplossingen. Een aantal uitgangspunten is daarbij voor ons van belang:

- het gaat uiteindelijk om de doelen die we willen bereiken
- we leggen zoveel mogelijk zeggenschap bij de gebieden, inwoners en bedrijven, zonder onze eigen verantwoordelijkheid daarbij uit de weg te gaan
- we staan open voor verandering; niet het jaartal staat centraal maar de resultaten die we op de weg naar een duurzaam Fryslân realiseren.

Sociaal-economisch vitaal platteland

Wij hebben bewust gekozen om naast de drie kerndoelen van het Nationaal Programma Landelijk Gebied – klimaat, water en natuur – een vierde kerndoel toe te voegen: een sociaal-economisch vitaal platteland. Een eerste analyse leert dat het onverkort doorvoeren van een aantal taakstellingen van het Rijk forse gevolgen heeft voor het platteland. Met name de landbouw staat voor flinke uitdagingen. De werkgelegenheid en daarmee het voorzieningenniveau van ons platteland hangen nauw samen met de landbouw in onze provincie. Wij doen dan ook nadrukkelijk een aanvraag met ons plan voor het versterken van de sociaal-economische structuur van onze provincie.

Het is van belang om een aantrekkelijke provincie te zijn en te blijven - Fryslân is in 2010 uitgeroepen tot de mooiste provincie van Nederland. Daarnaast zijn verschillende sectoren van strategisch belang voor Fryslân, waaronder de landbouwsector. Deze is met name van belang voor Fryslân als producent van gezond en duurzaam voedsel en grondstoffen, als motor van een vitaal platteland en als beheerder van het landelijk gebied. Wij vinden het van belang dat de landbouw een goed verdienmodel heeft, en een langjarig beleidskader op basis waarvan zij durven te investeren. Dat hebben wij als provincie natuurlijk niet in de hand. Wel kunnen wij – door onze aanvraag voor de instelling van een Fries beheerfonds landbouw – veel concreter dan tot dusver landbouwbedrijven ondersteunen die stappen zetten naar een meer duurzame bedrijfsvoering.

Wij vinden het van groot belang dat we – consequent en altijd – in Fryslân niet alleen naar vereisten van duurzaamheid in milieukundige zin kijken (*'planet'*), maar evenzeer naar de sociale en economische duurzaamheid van de plannen (*'people'* en *'profit'*).

Waar werken we naartoe?

De toekomst van ons landelijk gebied; we kunnen niet in één keer van de kelder naar de zolder. Dus pakken we het stapsgewijs op en stellen bij waar nodig. In het volgend hoofdstuk geven wij aan hoe de fasering van het ‘nu, straks en later’ er uit ziet.

Bij het gesprek over de toekomst nemen wij nadrukkelijk de ruimte om – samen met onze inwoners, boeren en natuurorganisaties – te verkennen welke keuzes er moeten worden gemaakt in onze provincie. Zoals aangegeven wordt 2025 daarbij een belangrijk jaar. Mede op basis van aanvullende kennis die met de Kennis- en innovatieagenda wordt opgebouwd, leggen we in dat jaar onder meer de het volgende aan Provinciale Staten voor:

- Herijking Veenweideprogramma 2021 – 2030
- Vaststellen natuur- en klimaatdoelen 2035 voor Fryslân
- Voortgang realisatie Kaderrichtlijn Water¹ en Fries Natuur Netwerk (2027)
- Vaststellen aanpak en maatregelen om te komen tot een klimaatbestendige inrichting van Fryslân
- De gebiedsgerichte aanpak

¹ In 2024 rapporteren we over de stand van zaken KRW in lijn met de landelijke planning en de uitkomsten van de landelijke ‘midterm review’ KRW (breder dan de thema’s in het PPLG). In 2025 geven we aanvullend een uodate met betrekking tot de acties die onder de vlag van het FPLG worden uitgevoerd.

4 STRATEGIE EN AANPAK

Er is op dit moment een gesprek in ons land over het vertrouwen tussen de overheid en de inwoners. We kunnen dit discours heel groot maken, maar wij houden het liever klein. Wij zetten ons te allen tijde in om in het kader van dit FPLG, en daarbuiten, een betrouwbare en dienende overheid te zijn. In dit gebiedsplan werken wij volgende de lijn van 'nu, straks en later'. Voor deze aanpak hebben wij gekozen met de partners van de hackathon landelijk gebied.

Wij zetten ons ook in om bij het realiseren van de doelstellingen van dit plan vertrouwen te geven aan de inwoners, bedrijven en mensen in de gebieden. Wederzijds vertrouwen; samen realiseren wij concrete resultaten. Dat vertaalt zich op twee manieren: door zoveel mogelijk te werken in gebiedsprocessen op meerdere niveaus en door zoveel mogelijk uit te gaan van doelsturing waar dat kan. Gebiedsgericht werken van onderop vereist duidelijke kaders met voldoende ruimte om dit maatwerk met partijen in het gebied effectief gestalte te geven. Het is aan de provincie om, na consultatie van alle partijen te zorgen dat de koers waar men naar toe werkt duidelijk is.

4.1 FASERING

Zoals aangegeven is van een aantal doelen op dit moment de taakstelling per provincie en de toekenning van middelen nog niet duidelijk. Ook weten we op onderdelen nog onvoldoende en is dus tussentijds bijsturen nodig. Daarom kiezen we voor een gefaseerde aanpak.

Door deze aanpak krijgen mensen de tijd om zich aan te passen en houvast over de omstandigheden waaronder zij ondernemen en beslissingen nemen. Daarbij wordt door het Rijk gewerkt met meetbare einddoelen en tussendoelen die zijn afgeleid van het Nationaal Programma Landelijk Gebied en maken daarover heldere afspraken met het Rijk. Hieruit leiden we tussendoelen af een maatregelen die het meeste bijdragen aan doelbereik in de periodes 'nu' en 'later'. In het hoofdstuk over monitoring komen we daarop terug.

Nu, 2024 en 2025

Deze eerste twee jaar staan twee elementen centraal: de Investeringsagenda Landelijk Gebied en Kennisagenda. Over beide agenda's kunt u het nodige lezen in dit programma. Wij kiezen de eerste twee jaar grotendeels voor uitvoering en waar mogelijk intensivering van plannen die we in de afgelopen jaren hebben voorbereid en waar we het in Fryslân met elkaar over eens zijn. In veel gevallen zijn de plannen waarmee we in Fryslân doelen voor klimaat, stikstof en water willen behalen al vergaand voorbereid, met de Mienskip. Deze plannen gaan soms verder dan wat we binnen onze mogelijkheden kunnen realiseren. Het ontbreekt ons dan bijvoorbeeld aan uitvoeringscapaciteit en middelen om deze plannen daadwerkelijk uit te voeren. Dit betekent bijvoorbeeld ons Veenweideprogramma een impuls geven, net als het agrarisch natuurbeheer. Ook gaan wij door met de aanleg van ons Fries Natuur Netwerk en de uitvoering van de Friese Landbouwagonde 2021-2030. Daarnaast maken we een begin met het in de gebieden uitrollen van de sociaal-economische aanpak. Hier komen wij verder op in dit programma terug. Veel van de activiteiten die wij opstarten in de eerste twee jaar, worden effectief in de periode van het 'straks'. Gebiedsprocessen kosten tijd en de uitvoeringsorganisatie moet nog vorm krijgen.

Daarnaast streven we ernaar om in nauwe samenwerking met het Rijk de zogeheten PAS-melders in Fryslân te legaliseren en de knelpunten bij vergunningverlening met gerichte acties op te lossen. Wij gaan daarbij uit van het vorig jaar door Provinciale Staten vastgestelde Uitvoeringsprogramma Stikstof

(UPS). De ontwikkelingen rondom stikstof staan niet stil. Vandaar dat wij vooreerst verder werken vanuit het UPS. In 2024 komen wij met een voorstel voor herijking van het UPS in het kader van de voortgang van het FPLG.

Essentie: de indicatieve doelstellingen voor natuur en klimaat worden nog niet bestuurlijk vastgesteld met dit FPLG. Wij schrijven deze doelstellingen in dit FPLG 'in potlood' en in 2025 'in pen'. Ook keuzes om te komen tot een klimaatbestendig Fryslân maken we in 2025. De eerdergenoemde Kennis- en Innovatieagenda FPLG is voor ons belangrijk, zodat wij in 2025 zo volledig mogelijk antwoord geven op de kennislacunes die er nu nog zijn.

Straks, 2026 – 2035

Voor de Natuur- en klimaatdoelstellingen – de vogel- en habitatrichtlijn, natuur, stikstof en klimaat – richten wij ons op realisatie in 2035. Maatregelen om te komen tot een klimaatbestendige inrichting worden integraal meegenomen in gebiedsprocessen. Analyse vanuit de voorbereiding van dit FPLG leert dat het maatschappelijk, financieel, juridisch en met name organisatorisch niet mogelijk is om al in 2030 de integrale doelstellingen van het NPLG te realiseren. De doelstellingen voor de waterkwaliteit – de Kaderrichtlijn Water – zijn gesteld op 2027. De realisatie van de doelstelling van het Veenweideprogramma blijft ook 2030 als het gaat om de maatregelen voor het dikke veen. Een specifiek onderdeel van ons natuurbeleid, namelijk de aanleg van het Fries Natuur Netwerk, willen wij ook zoveel mogelijk in 2027 realiseren. In het hoofdstuk 'Hoofddoelen van het FPLG' komen we daar verder op terug.

Later, 2036 – 2050

Zoals aangegeven in de inleiding is de periode na 2035 dichterbij dan menigeen denkt. In de gesprekken die wij hebben gevoerd tijdens de voorbereiding op dit plan, merken wij dat er onzekerheid is bij betrokkenen over de verschillende toekomstplannen. De meeste doelen die in 2025 op tafel komen kennen een doorontwikkeling richting 2050. Denk daarbij aan de doelen tot herstel van onze soorten en leefgebieden (habitats) vanuit de Vogel- en habitatrichtlijn, het herstel van de natuur en de beperking van uitstoot van broeikasgassen.

Voor de periode na 2035 gaat de discussie rondom de houdbaarheid van ons huidige watersysteem een prominentere rol spelen. Het klimaat verandert; de toevoer van water uit de grote rivieren en het IJsselmeer is niet meer vanzelfsprekend en rekening moet worden gehouden met extra ruimte voor wateropvang. Verzilting, bodemdaling en droogte in combinatie met extreme neerslag gaan de komende tien, twintig jaar in toenemende mate ons maatschappelijk debat bepalen. Dit betekent dat het automatisme van 'pompen en afvoeren' niet meer opgaat en dat in Fryslân het gesprek met elkaar moeten worden aangaan over de contouren van een nieuwe balans in ons watersysteem. Dit is geen makkelijke boodschap, maar het is wel belang hierover eerlijk te zijn naar elkaar. Voor het 'nu' en 'straks' betekent dit dat er meer onderzoek en experimenteren nodig is. Maar in het licht van 'later' gaan we ook al stappen zetten, zoals het vasthouden van water voor de waterbeschikbaarheid voor landbouw en natuur, het werken aan maatregelen om verzilting tegen te gaan in de kleischil en het werken aan vitale bodems.

Wij zijn – met elkaar – niet alwetend over de toekomst op langere termijn. Uiteindelijk lopen zaken altijd weer anders. Tegelijk weten wij wel dat een aantal ontwikkelingen snel op ons afkomt. Het is onze taak als provincie om altijd transparant te zijn over de (nabije) toekomst.

4.2 RUIMTE VOOR VERTROUWEN

Maatregelpakketten

Uiteindelijk gaat het de komende jaren vaak over de maatregelen die genomen worden om allerlei doelstellingen te bereiken. Denk aan stalmaatregelen, weidebeheer en vele andere zaken. Als overheid ondersteunen wij bedrijven, organisaties en inwoners bij de concrete uitvoering. Samen realiseren wij de opgaven in de gebieden.

Het geld uit het eerdergenoemde Transitiefonds wordt niet eerder beschikbaar gesteld door Den Haag, dan na aanvraag van een maatregelpakket. De voorwaarden die hiervoor gelden zijn na te lezen in de [spelregels landelijk gebied](#) en zijn behoorlijk gedetailleerd. Dit heeft het risico dat er ruimte wordt weggehaald bij de gebiedsprocessen waar het uiteindelijk moet gebeuren. Wij zijn kritisch op deze werkwijze van het Rijk. Wij beseffen echter ook dat dit in deze fase niet te veranderen is en gaan – samen met de betrokkenen in de gebieden – zo slim mogelijk om met de geldende spelregels.

Op het moment van schrijven van de conceptversie van dit FPLG – begin mei 2023 – is het nog niet mogelijk om een overzicht te geven van de concrete maatregelpakketten die wij aanvragen voor het ‘nu’ – 2024 en 2025. Daar wordt op dit moment aan gewerkt. In de ontwerpversie van het FPLG van juni wordt een overzicht gegeven van de maatregelpakketten die per 1 juli worden ingediend bij het Rijk.

Kritische prestatie-indicatoren

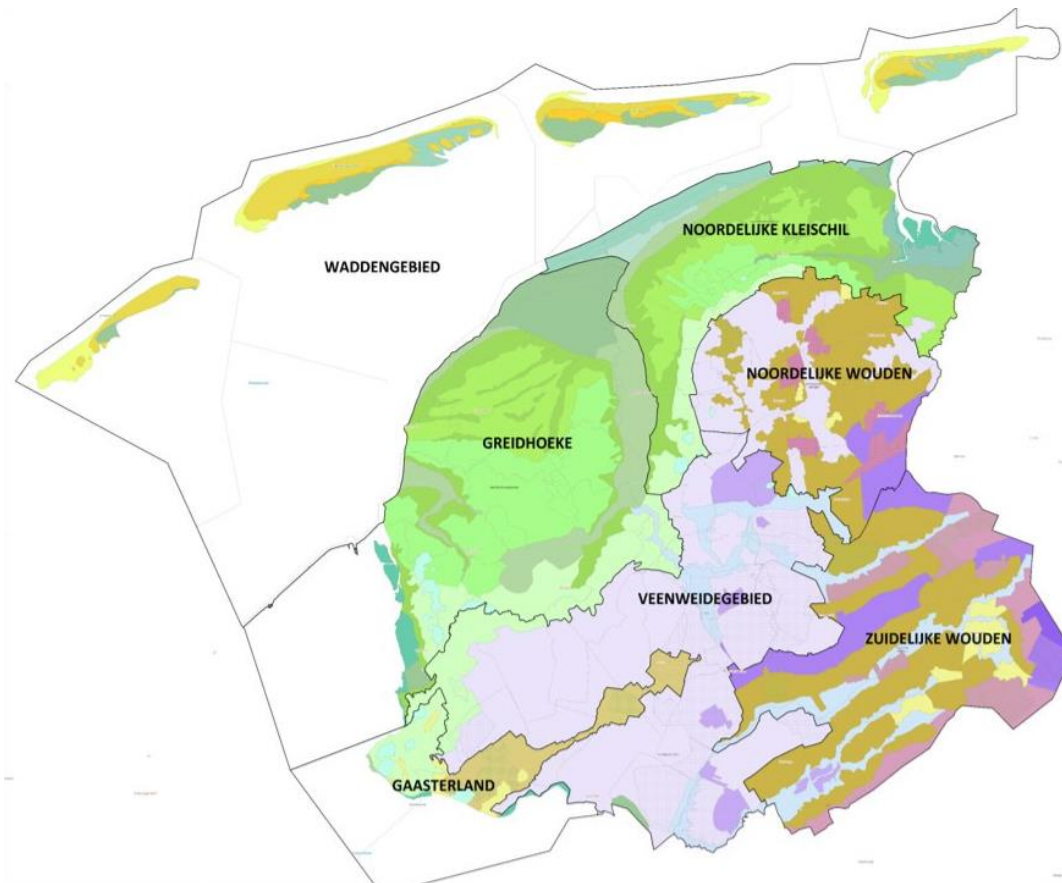
Een ander belangrijk middel om te komen tot de boven beschreven doelstelling is om meer ruimte te geven aan de boerenbedrijven zelf om het roer in handen te nemen om stappen te zetten om te komen tot een andere bedrijfsvoering. Wij willen maximale ruimte geven voor maatwerk per bedrijf en per gebied en daarmee ook een stimulans aan ondernemerschap. We denken dat de methode van Kritische Prestatie-indicatoren (KPI's) daarbij een belangrijke rol kan spelen. In het volgend hoofdstuk komen we hierop terug.

4.3 GEBIEDSGERICHTE AANPAK

De gebiedsgerichte aanpak is voor Fryslân een sleutel waarmee de doelstellingen uit het programma in belangrijke mate worden gerealiseerd. Onze provincie kent momenteel meer dan vijftig gebiedsprocessen. Gebieden waar wordt samengewerkt tussen de overheden, inwoners en bedrijven en die in de meeste gevallen een groot deel van de opgave van het FPLG raken. Onder de noemer ‘Gebiedsgerichte Aanpak’ werken we uit hoe we dit zo dicht mogelijk bij de uitvoering kunnen organiseren. In dit FPLG staan de uitgangspunten van de gebiedsgerichte aanpak. De concrete nadere aanpak – zoals bijvoorbeeld de governance vragen – gaan wij op korte termijn met betrokken partijen verder uitwerken.

De gebieden

Aansluitend op onze water- en bodemstructuur is Fryslân te verdelen in vier gebieden: Wadden, klei, veen en zand. Elk van deze gebieden kent zijn eigen fysieke kenmerken, opgaven en sociaal-economische samenstelling. In bijlage 15 is per deelgebied een uitgebreide uitwerking van de doelen gegeven en wat dat op hoofdlijnen voor dat deelgebied betekent. Deze gebiedsindeling is gebaseerd op het bodem en watersysteem en het landschap. De basis is een hoofdindeling in veen, zand, klei en de wadden. Het kleigebied is vervolgens nog onderverdeeld in Oostergo/Noordelijke kleischil en Westergo/Greidhoeke en het zandgebied kent een onderverdeling in Noordelijke wouden, Zuidelijke wouden en Gaasterland.



Figuur 2: Deelgebieden van Fryslân

De aanpak

Zoals aangegeven willen wij zoveel mogelijk verantwoordelijkheid – ofwel budget en mandaat – bij de gebieden leggen die aan de slag gaan met de uitvoering. Dit betekent niet dat een gebiedsproces altijd een proces van onderop is. Gebiedsprocessen van het FPLG zijn een combinatie van het realiseren van doelstellingen – ‘top down’ – en gebiedsbelangen – ‘bottom up’. En – laten we daar eerlijk over zijn – dat is best spannend de komende tijd. Wij zetten ons als provincie ervoor in dat de doelstellingen en middelen per gebied zo helder mogelijk zijn. Wij verwachten dat er in 2025 vanuit het Rijk voldoende houvast is over de kwantitatieve doelstellingen, zodat wij helderheid aan de regio kunnen geven. Wij zijn en blijven verantwoordelijk richting het Rijk over de realisatie van de opgaven waar onze regio voor staat.

Wij willen maximaal aansluiten bij de initiatieven en energie die er zijn binnen een gebied. Dat betekent dat we zoveel mogelijk samen met het gebied een uitwerking geven aan de realisatie van de doelen. Hierbij komt ook de ruimtelijke puzzel aan bod. Een aanbod is om daarbij te werken vanuit de principes van de Omgevingsvisie:

- a. Er wordt per gebied gezocht naar win-win mogelijkheden en samengewerkt met andere trajecten die al in een gebied lopen.
- b. Om alle doelen in een gebied een plek te geven, wordt een ontwerpproces gestart met belanghebbenden met omgevingskwaliteit als onderlegger.
- c. Er wordt zuinig omgegaan met de beschikbare ruimte en gezocht naar mogelijkheden voor meervoudig ruimtegebruik.

Bij de uitvoering van de gebiedsaanpak willen wij zoveel mogelijk werken met een gebiedscommissie waarin de verschillende belangen zijn vertegenwoordigd. Het inrichten van de organisatie is maatwerk en er kunnen dus ook andere keuzes gemaakt worden. Wij zullen als provincie, samen met het Wetterskip en de gemeenten, de gebiedsprocessen zo goed mogelijk ondersteunen. In nauw overleg met elkaar worden keuzes gemaakt over de inzet van maatregelen en instrumenten.

Een ontwerpende benadering in de gebieden.

In Fryslân is de diversiteit aan landschapstypen en de verspreide ligging van bebouwing een belangrijke kwaliteit. In onze Omgevingsvisie hebben we het herkenbaar houden van het Friese landschap als doel gesteld. Dit betekent niet dat alles zo moet blijven als het is. Door een ontwerpende benadering te hanteren kun je onderzoeken op welke wijze het landschap kan door ontwikkelen op zo'n wijze dat het verhaal van het ontstaan van het landschap helder blijft. In gebiedsgerichte benaderingen zorgt ontwerpend onderzoek ervoor dat de wensen van gebruikers en belanghebbenden meegenomen worden in dit toekomstige landschap. Juist door ideeën, programma's, wensen een plek te geven in de buitenruimte kun je uitvinden wat de mogelijkheden, beperkingen en verder uit te zoeken vragen zijn. De onderzoeksvragen richten zich op hoe het landschap eruitziet, op welke manier je veranderingen in het landschap kunt vormgeven, hoe landschappelijke processen kunnen verlopen. Het maakt toekomst voorstelbaar. Om samen te komen tot inspirerende toekomstvisies in de gebieden en met respect om te gaan met het landschap, wil het FPLG gebruik maken van ontwerpend onderzoek.

Wie doet wat?

In de voorbereiding op dit programma heeft een inventarisatie plaatsgevonden hoe op dit moment gewerkt wordt in de gebieden in Fryslân. Deze inventarisatie heeft een grote verscheidenheid aan aanpakken laten zien met een grote dynamiek. Van gebiedscommissie tot gebiedsofferte en alle varianten die er verder te bedenken zijn. De inventarisatie heeft veel waardevol inzicht gegeven. Wij gaan dat gebruiken om de periode direct na vaststelling van het ontwerp FPLG keuzes te maken hoe we de gebiedsgerichte aanpak verder gaan inzetten. Belangrijk onderdeel daarvan is wat wij gaan besluiten op het niveau van de hele provincie, wat er gebeurt op het niveau van de regio – denk aan de Wadden, het zandgebied, het Veenweidegebied en de kleigebieden – en wat er in de gebieden lokaal gebeurt.

4.4 VERGUNNINGVERLENING EN LEGALISATIE VAN PAS-MELDERS

Ten tijde van het Programma Aanpak Stikstof (PAS) konden initiatiefnemers van nieuwe activiteiten met een beperkte stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden onder voorwaarden volstaan met een melding onder de Wet natuurbescherming (Wnb). De Raad van State haalde in 2019 een streep door deze regeling, waardoor de 'PAS-melders' in één klap een vergunning probleem hadden dat moeilijk is op te lossen. Ook het probleem van het niet hebben van een dekkende vergunning bij e zogeheten interimmers moet opgelost worden. De korte en lange termijn maatregelen die het FPLG bevat en de acties van het Rijk zijn niet afdoende om de knellende situatie van alle 220 Friese PAS-melders en de interimmers op te lossen. Daarom is geïnventariseerd welke instrumenten en acties wij nu kunnen inzetten. Wij willen in nauwe samenwerking met het Rijk, zo snel als mogelijk – uiterlijk in 2025 – over gaan tot het legaliseren van de PAS-melders.

Een groot gedeelte van de 190 voorliggende Friese aanvragen voor een natuurvergunning, kan op dit moment niet worden gehonoreerd, ook vanwege uitspraken van de Raad van State heeft geoordeeld dat onvoldoende vaststaat dat emissiearme stallen echt tot een lagere stikstofemissie zullen leiden. Hoewel op Rijksniveau enkele trajecten zijn aangekondigd en lopen om de toestemmingverlening weer mogelijk te maken, zijn stikstofreducerende systemen zoals emissiearme stalvloeren op dit moment niet vergunbaar.

Verbetering vergunningssystematiek

Het streven is om dit jaar een landelijke handreiking gereed te hebben die meer duidelijkheid en zekerheid biedt voor vergunningverlening. Voor de lange termijn wordt er gewerkt aan een nieuwe reguleringsystematiek voor emissies.

Handhaving

Naast de knelpunten bij vergunningverlening wordt de provincie geconfronteerd met handhavings- en intrekingsverzoeken van omwonenden en belangengroepen. Na de PAS-uitspraak van de Raad van State hebben Rijk en provincie uiterlijk op 1 juli 2024 de boodschap afgegeven dat de PAS-meldingen door de overheid worden gelegaliseerd. Ook is daarbij aangegeven dat provincie en Rijk gezien het zicht op legalisatie niet actief zullen handhaven. Maar de ruimte om van handhaving af te zien wordt beperkt door de in de rechtspraak ontwikkelde beginselplicht tot handhaving. De provincie Overijssel is al door de rechter gedwongen te handhaven en dat dreigt ook in de komende twaalf maanden te gebeuren in Fryslân. Hoe meer en sneller concrete maatregelen ten behoeve van de natuur worden doorgevoerd, hoe groter de kans is dat een besluit om af te zien van handhaving bij de rechter standhoudt.

In dit licht zijn wij op dit moment bezig met onderzoek naar de volgende maatregelen en acties:

- Aankoop rechten, zoals stikstof, fosfaat en bedrijven, om PAS melders te legaliseren. Hier zetten wij € 20 miljoen voor in.
- Reeds bestaande rechten via de stikstofbank inzetten om Pas melders te legaliseren.
- Uitvoeren achterstallige en extra natuur- en herstelmaatregelen.
- Uitgifte pachtgronden met beperking op bemesting.
- Handhaven realisatietermijn in vergunningen (latente ruimte).
- Actief intrekingsbeleid om willekeurige intrekingsverzoeken te kunnen afwijzen.
- Aanscherpen van beleidsregels met betrekking afromingspercentage en feitelijk gerealiseerde capaciteit.
- Actualiseren natuurvergunningen
- Het koppelen van beleidsregels aan de vergunningplicht voor intern salderen die mogelijk vanaf januari 2024 wordt ingevoerd
- Vergunde rechten inzichtelijk maken voor de gebiedsgerichte aanpak ten behoeve van een actueel beeld van bestaande en mogelijke knelpunten.
- Legalisatie van gedeeltelijke PAS-meldingen m.b.v. emissie-reducerende innovaties.

4.5 KENNIS- EN INNOVATIEAGENDA

Zoals aangegeven was de tijd voor het voorbereiden van dit FPLG beperkt. Dit betekent dat het maken van analyses van de impact van maatregelen – bijvoorbeeld sociaal-economisch – meer tijd nodig heeft. Ook liet het tijdsbestek het niet toe om met integrale doorrekeningen te komen van de samenhang en koppelkansen tussen de verschillende doelen, maatregelen en regio's. Bijvoorbeeld: hoe hangt de reductie van het broeikasgas methaan samen met het reduceren van de stikstofuitstoot? Hoe hangen veranderingen in het veenweidegebied samen met de stikstofopgave in Zuidoost Fryslân? Welke bijdrage levert het afschaffen van de ruimere mogelijkheden om mest uit te rijden ('derogatie') aan de reductie van de stikstof- en methaanuitstoot uit de landbouw?

Met het oog op de impact van het FPLG, is het belangrijk om de vragen die nog leven nader uit te werken. Wij moeten de tijd te nemen voor gedegen onderzoek, doorrekeningen en sociaaleconomische impactanalyses.

Op basis van een eerste inventarisatie van zaken die, voorafgaand aan definitieve planvorming, meer onderzoek of doorrekening vereisen, wordt een Kennis- en innovatieagenda opgesteld. In de bijlage leest u een eerste inventarisatie van thema's die hierin terugkomen. De vragen op deze agenda zullen de komende twee jaar gecoördineerd worden opgepakt. Wij maken maximaal gebruik van de landelijk aanwezig kennis, en doen ook op onderdelen eigen onderzoek. En vooral; wij gebruiken de ervaringen die wij nu al opdoen met innovatie in de bijvoorbeeld de landbouw. Denk aan de Innovatiepolder Hegewarren en de ervaringen met Better Wetter.

Deze Kennis- en innovatieagenda betekent overigens niet dat in 2025 op alle vragen klip en klaar een antwoord zal zijn. Maar: naast de leemtes die er zijn in de kennis over doelen en maatregelen is er ook houvast over wat we wel weten. Stil zitten is voor ons geen optie.

Emissies: waar gaat het over...?

De verschillende doelen en maatregelen van dit FPLG worden in het volgende hoofdstuk nader toegelicht. In relatie tot de klimaat-, natuur- en waterdoelen staan in het FPLG allerlei technische begrippen tegen rondom emissies. Een korte toelichting is daarom op zijn plaats.

Sommige uitstoot 'verdwijnt' naar de bodem en het water; minder uitstoot kan dan leiden tot een verbetering van de waterkwaliteit en een meer vitale bodem. Andere soorten uitstoot verdwijnen in de lucht en kunnen klimaat en natuur beïnvloeden, soms na eerst weer te zijn terechtgekomen in de bodem. De opgave van het NPLG met betrekking tot het reduceren van uitstoot richt zich op het beperken van uitstoot van die stoffen die het klimaat, de natuur of de waterkwaliteit beïnvloeden.

Klimaat

De drie belangrijkste broeikasgassen die zorgen voor de opwarming van de aarde zijn koolstofdioxide (CO₂), methaan (CH₄) en lachgas (N₂O). Alle drie maken ze deel uit van de natuurlijke koolstof- en stikstofcycli op aarde. Planten leggen bijvoorbeeld CO₂ uit de atmosfeer vast in koolhydraten, met behulp van zonne-energie. Niet-plantaardige organismen zijn voor hun energievoorziening juist afhankelijk van deze koolhydraten, en zetten deze weer om naar CO₂; de perfecte kringloopsamenwerking.

Door menselijk toedoen raken de natuurlijke kringlopen echter uit balans; er komen te veel broeikasgassen en stikstof in de atmosfeer. De aarde kan daardoor opwarmen en de natuur

verstoord raken. Zo komt CO₂ in grote hoeveelheden vrij bij menselijke activiteiten zoals opwekking van energie, mobiliteit en ontbossing, maar ook bij de productie van stikstofkunstmest. Voor CO₂-uitstoot is in Fryslân het veenweidegebied van belang. Er komen grote hoeveelheden CO₂ vrij bij oxidatie van het veen door ontwatering. Dit is een schoolvoorbeeld van ooit door planten vastgelegde koolstof, die nu door niet-plantaardige organismen weer wordt omgezet naar CO₂. Vanwege de klimaatopgave ligt er een taakstelling voor onze provincie om deze uitstoot sterk te beperken. Vernatten van veen is daarbij de belangrijkste maatregel; aanvullende maatregelen worden nog onderzocht.

Methaan (CH₄), is een broeikasgas. Het kan ontstaan uit verschillende natuurlijke processen, maar ook door toedoen van de mens. Van de methaanemissie in Nederland komt twee derde uit de veehouderij. Ook productie en gebruik van fossiele brandstoffen en afvalverwerking zijn belangrijke bronnen. Als broeikasgas zorgt het voor ongeveer 20 procent van het broeikaseffect. Waar koolstofdioxide en lachgas achtereenvolgens duizenden en honderden jaren in de atmosfeer blijven hangen, wordt methaan binnen enkele tientallen jaren afgebroken. Doordat er steeds nieuwe methaan in de atmosfeer komt, is er sprake van een 'deken' van methaan rondom de aarde. Als we de uitstoot kunnen verminderen neemt de hoeveelheid methaan door afbraak snel af en daarmee zou de opwarming van de aarde op korte termijn minder snel gaan. Voor Fryslân specifiek is een dilemma; de gewenste vernatting van het veen leidt ook tot het vrijkomen van methaan.

Het opwarmende effect van één kilogram CH₄ staat gelijk aan de broeikaswerking van 28 kilogram CO₂ over 100 jaar.

Lachgas ten slotte is een zeer sterk broeikasgas dat veel bijdraagt aan de opwarming van de aarde. Lachgas komt vrij uit de bodem, onder andere bij de aanwending van kunstmest en dierlijke mest in de landbouw, vanuit de chemische industrie en bij transport en verbranding van fossiele brandstoffen. Het opwarmende effect van één kilogram N₂O staat gelijk aan de broeikaswerking van 298 kilogram CO₂ over een tijdsspanne van 100 jaar.

Stikstof

De stikstofuitstoot heeft met name met de natuur te maken. Stikstof slaat vanuit de lucht neer in o.a. stikstofgevoelige natuurgebieden. Dat noemen we depositie. Er zijn twee vormen van stikstofverbindingen relevant: ammoniak (NH₃) en stikstofoxiden (NO_x). Bronnen in Nederland voor ammoniak (NH₃) zijn vooral veehouderijen en voor stikstofoxiden (NO_x) het gebruik van fossiele energie. In gebieden waar veel stikstof neerslaat, doen planten die goed gedijen onder stikstofrijke omstandigheden het beter dan soorten die beter gedijen in een voedselarm milieu. De laatste verdwijnen. Stikstofmijdende soorten zullen dan vaak het veld ruimen voor stikstofminnende soorten en dit leidt tot een afnemende biodiversiteit. Ook verzuurt de bodem bij te veel stikstof, waardoor mineralen uitspoelen en omstandigheden voor bepaalde soorten ongunstig worden.

Om te kunnen vaststellen of de hoeveelheid stikstof die op een natuurgebied neerslaat daadwerkelijk schade berokkent aan de natuur, wordt de kritische depositiewaarde (KDW) gebruikt. Dit getal geeft voor iedere leefomgeving (habitat) aan bij welke mate van stikstofdepositie niet langer op voorhand kan worden uitgesloten dat er een risico is dat de kwaliteit van het habitatype wordt aangetast. Sinds 1990 is de uitstoot van zowel NH₃ als NO_x sterk gedaald, al is de daling van de NH₃ uitstoot sinds 2012 afgevlakt.

Water en bodem

Het waterbeleid heeft als doel: een ecologisch gezond oppervlaktewater en grondwater, kwalitatief goede drinkwaterbronnen en vis die zonder gezondheidsproblemen te eten is door mensen, vogels en andere (zoog)dieren. De Europese Commissie heeft bepaald dat de lidstaten beheersmaatregelen

moeten treffen, gericht op:

- Het *stoppen* van emissies (vrijkomen) van de *prioritair gevaarlijke* stoffen.
- Het *vermindere*n van emissies (vrijkomen) van de *prioritaire* stoffen.

Er zijn Europese normen voor ruim 40 stoffen en stofgroepen. Het gaat met name om gewasbeschermingsmiddelen en andere chemische stoffen. De belangrijkste oorzaken voor de matige tot slechte kwaliteit van het Nederlandse oppervlaktewater zijn vermesting met de nutriënten stikstof en fosfor. De meeste nutriënten zijn afkomstig van uit- en afspoeling vanaf landbouwgronden. Een deel van de nutriënten van landbouwgronden komt direct uit toegediende kunstmest of dierlijke mest.

Daarnaast is in veel bodems een voorraad stikstof en vooral fosfor aanwezig, deels door de bemesting van afgelopen decennia en deels van nature aanwezig. Het opgeslagen fosfor spoelt gestaag uit naar het oppervlaktewater. Verder draagt in laag-Nederland kwel bij aan de nutriëntbelasting. Andere relevante bronnen voor de belasting van regionale wateren zijn emissies van rioolwater, uit- en afspoeling van natuurgronden en aanvoer vanuit het buitenland via grensoverschrijdende wateren en stikstofdepositie uit de lucht. Door de zuivering van rioolwater zijn de emissies van huishoudelijk afvalwater de afgelopen 30 jaar sterk afgenomen. De uit- en afspoeling vanaf landbouwgronden is nu nationaal de belangrijkste bron van nutriënten.

5 HOOFDDOELEN VAN HET FPLG

In de handreiking van het Nationaal Programma Landelijk Gebied is aangegeven waar de opgaves liggen voor de provincies. Wij gaan in dit hoofdstuk specifiek in op de verscheidene doelen van ons programma. Dit kan lezen alsof alle doelen keurig in aparte ‘hokjes’ zijn te verdelen, maar dat is zeker niet de boodschap van dit hoofdstuk. Alle doelen hangen met elkaar samen en leiden tot de brede welvaart die voor ons essentieel is. Hogere grondwaterstanden in het zandgebied zijn niet alleen goed tegen droogteschade in de landbouw, maar beperken ook verdroging van natuurgebieden en bieden de kans op herstel van grondwaterstromen. Overstromingsvlaktes in de benedenloop van beekdalen zijn goed voor wateropvang, maar ook belangrijk paai- en opgroeigebied van vis, waarmee de visstand en de visetende dieren zijn geholpen. En een landschap met mooie houtwallen en bloemrijke akkerranden is een visitekaartje voor de bezoekers van onze provincie uit binnen- en buitenland.

In dit hoofdstuk gaan we dat – zo goed en kwaad als het gaat – vertalen naar onze eigen provincie. We gaan in op de huidige stand van zaken in Fryslân met betrekking tot het halen van de doelen. Dat doen we door in kleur aan het begin bij ieder doel aan te geven wat de status is.

Blauw: bekend en vastgelegd

Oranje: indicatief bekend gemaakt via de startnotitie NPLG

Geel: Nationaal doel geactualiseerd of nieuw (indicatief) bekend gemaakt via Kamerbrief NPLG november 2022).

Ook schetsen we waar mogelijk wat de juridische ‘hardheid’ van de doelen is en sluiten af met een mogelijke benadering van hoe we die doelen willen realiseren, deels op hoofdlijnen en deels al zeer concreet. Bij de uitwerking van de doelen wordt rekenschap gegeven van de samenhang met betrekking tot ruimtelijke kwaliteit, landschap en cultuurhistorie.

5.1 NATUUR

Bij natuur draait het uiteindelijk allemaal om het herstellen van de *biodiversiteit* (soortenrijkdom). Met biodiversiteit worden alle verschillende levensvormen op aarde bedoeld, inclusief hun onderlinge relaties en de samenhang met hun leefomgeving. Natuur en biodiversiteit zijn de thermometer van onze leefomgeving. Als het niet goed gaat met de natuur en de biodiversiteit komt de leefbaarheid van het platteland in gevaar. Een gezonde bodem, de bestuiving van onze voedselgewassen, natuurlijke plaagbestrijding en de productie van hout zijn bijvoorbeeld afhankelijk van biodiversiteit. De biodiversiteit staat wereldwijd onder druk en gaat ook in Fryslân achteruit. Dit is de reden waarom Fryslân als onderdeel van het bestuursakkoord in 2021 van start is gegaan met een herstelprogramma biodiversiteit.

In deze paragraaf gaan we in op de NPLG-opgaven voor de biodiversiteit. Om deze doelen te bereiken is het noodzakelijk om structureel meer aandacht te besteden aan biodiversiteit, bij alles wat we doen. We gaan in deze paragraaf in op onderwerpen die bijdragen aan het behalen van de biodiversiteitsdoelen. Tenslotte vatten we samen welke acties we de komende twee jaar gaan uitvoeren om invulling te geven aan de gestelde doelen.

Doelen

30% natuurherstel Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) (2030) <i>Richtinggevende</i> landelijke areaal- en kwaliteitsopgave natuur t.b.v. 30% VHR en de gunstige staat van instandhouding
Per provincie een (richtinggevende) ruimtelijke vertaling van de benodigde stikstofreductie. Deze inzet is onderdeel van de totale stikstofreductie die nodig is voor de landelijke doelen: <ul style="list-style-type: none">• 40% areaal met stikstof gevoelige habitats binnen Natura 2000-gebieden onder de kritische depositiewaarde (2025)*• 74% areaal met stikstof met stikstof gevoelige habitats binnen Natura 2000-gebieden onder de kritische depositiewaarde (2030)
Hydrologische condities Natura 2000-gebieden op orde (2027)
Areaal opgave per provincie voor nieuw bos (2030), optellend tot 37.400 ha landelijk
Resterende opgave areaal per provincie Natuurnetwerk Nederland, optellend tot 40.571 ha (2027)
10% groenblauwe dooradering (2050), waarvan de helft in 2030

Hardheid van de doelen

In Nederland is de Vogel- en Habitatrichtlijn onder meer vertaald in de Wet natuurbescherming en de wetgeving rondom stikstof. Deze wet- en regelgeving dient ervoor te zorgen dat de te beschermen soorten in een gunstige staat van instandhouding komen en blijven. Nadat de Raad van State haar uitspraak over de oorspronkelijke wetgeving deed in 2019, werd in 2021 de Wet Stikstofreductie en Natuurverbetering ingevoerd.

Op welke termijn natuur in een gunstige staat van instandhouding moet komen is Europees niet vastgelegd. De natuurdoelanalyses moeten hier mede invulling aan geven. Tegelijk zijn de uitspraken van de rechter rondom het kunnen aantonen dat een activiteit de natuur niet verslechtert duidelijk. De Habitatrichtlijn bevat verplichtingen voor de lidstaten tot bescherming van Natura 2000-gebieden, gebieden met een speciale natuurwaarde en daardoor extra beschermde status. Bij schending van de verplichtingen Habitatrichtlijn en de gunstige staat van instandhouding kan Europa uiteindelijk boetes opleggen aan de betreffende lidstaat.

Het begrip stikstof komt niet voor in de Europese VHR-richtlijn, maar speelt in de Nederlandse wetgeving een rol omdat stikstof de natuurkwaliteit verslechtert. De inhoudelijke stikstofdoelen – percentages reductie in bepaalde jaartallen – in de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet zijn resultaatsverplichtingen: ze *moeten* worden bereikt. Het Rijk kan daarvoor maatregelen opleggen en als die niet voldoende blijken kunnen extra maatregelen worden opgelegd. In het landelijke programma Stikstofreductie en Natuurverbetering zijn ook tussentijdse doelstellingen opgenomen. Dat zijn geen resultaatsverplichtingen maar inspanningsverplichtingen: we moeten ons best ervoor doen. Door de almaar opbouwende jurisprudentie op het gebied van stikstof is dit waarschijnlijk het meest urgente onderwerp in het NPLG.

De Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR)

Doelen

De doelen voor natuur zijn uiteindelijk (vrijwel) allemaal te herleiden tot de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR). Die stelt twee doelen:

- 1) de natuur in een 'gunstige staat van instandhouding' brengen
- 2) voorkomen van verslechtering van de natuur.

Het natuurdoel voor 2030 in het NPLG is het overbruggen van 30% van het verschil tussen de huidige staat van instandhouding en een gunstige staat van instandhouding. Zoals aangegeven nemen wij hiervoor meer tijd, om in samenhang met de overige doelen te komen tot realisatie. Wat een landelijk gunstige staat van instandhouding inhoudt, is voor de VHR-doelen concreet gemaakt. Deze doelen zijn indicatief door vertaald naar de Provincies. Aan Fryslân zijn door het Rijk doelen voor 136 habitattypen en soorten uit de vogel- en habitatrichtlijn toegekend. Bij de habitattypen gaat het om natuur met karakteristieke kenmerken, zoals bijvoorbeeld blauwgrasland en droge heide. Voor soort kun je denken aan dieren als broedvogels, kleine zwaan, smient, de grutto, zeggekorfslak en Noordse woelmuis. Afhankelijk van het type doel zijn doelen gedefinieerd in oppervlakte, kwaliteit, de draagkracht van leefgebieden, verspreiding of aantallen. Momenteel wordt voor al deze doelen uitgezocht in hoeverre de indicatieve opgave haalbaar is voor de provincie Fryslân.

Het Natuurnetwerk Nederland en de Natura 2000-gebieden zijn van groot belang voor alle VHR-doelen. Veel VHR-doelen zijn gekoppeld aan de Natura 2000-gebieden. Voor die gebieden zijn soorten leefgebieden en de habitat- en vogelrichtlijnsoorten aangewezen met bijbehorende instandhoudingsdoelstellingen: behoud of verbetering. Wij hebben dan ook als uitgangspunt dat het verbeteren van de biodiversiteit zoveel mogelijk binnen de Natura 2000-gebieden en het Natuurnetwerk wordt gerealiseerd. Maar dit is geen doelstelling in zichzelf. Het gaat bij leefgebieden van soorten niet alleen om natuurgebieden. Leefgebieden kunnen ook stedelijk gebied zijn of water, denk bijvoorbeeld aan weidevogels of vleermuizen. Ook agrarische natuur en bijvoorbeeld groene dijken en bermen leveren een bijdrage aan de biodiversiteit in het landelijk gebied.

Huidige situatie

Hoewel er momenteel nog geen uitspraken kunnen worden gedaan over de haalbaarheid, is er al wel een goed beeld van knelpunten en kansen die er zijn voor deze 136 doelen. Voor de habitattypen blijken een te hoge stikstofdepositie, verdroging, de waterkwaliteit en soorten die van elders komen en de natuur verstoren – invasieve exoten – de voornaamste knelpunten. Stikstofdepositie leidt tot verzuring en/of vermesting, die vaak worden versterkt door verdroging. Het herstel van de aanwezige habitattypen of ontwikkeling van nieuwe standplaatsen wordt hierdoor moeilijker. De waterkwaliteit is voornamelijk belangrijk in moerasgebieden.

Voor de Vogel- en Habitatrichtlijnsoorten zijn de belangrijkste knelpunten voedselbeschikbaarheid (biodiversiteit), peilbeheer, omvang en versnippering van de leefgebieden, verstoring, predatie (bedreiging door andere dieren) en klimaatverandering. De voedselbeschikbaarheid heeft voornamelijk te maken met de beschikbaarheid of bereikbaarheid van prooisorten, waaronder insecten, wormen, waterdiertjes, vissen en kleine zoogdieren. De overige genoemde knelpunten gaan over de geschiktheid van het leefgebied voor de doelsoorten als geheel, qua kwaliteit, omvang en onderlinge verbondenheid. Belangrijk om te realiseren is dat de 136 doelen niet op zichzelf staan, maar onderdeel zijn van ecosystemen. Om de doelen te kunnen bereiken is essentieel dat die ecosystemen als geheel worden beschouwd.

Voor een flink deel van de aan Fryslân toebedeelde VHR-doelen is er nu nog een leemte in kennis. Zo weten we bijvoorbeeld niet precies waar en hoeveel van de soorten en habitats buiten de Natura 2000 gebieden aanwezig zijn. De kennisleemte dichten we de komende jaren zoveel mogelijk, zodat vanaf 2026 ook voor die doelen gerichte en effectieve maatregelen kunnen worden genomen.

Op basis van de kennis die er is blijkt dat een deel van de aan Fryslân toebedeelde VHR-doelen niet realistisch is of dat de maatregelen die daarvoor nodig zijn onmogelijk zijn. Het gaat bijvoorbeeld om de droge duinen en blauwgrasland en de soorten kemphaan en Noordse woelmuis. Hiervoor zal per doel worden bekeken wat de best mogelijke aanpak is. Meestal zal dit voor de korte termijn neerkomen op streven naar behoud van de huidige situatie.

Voor een deel van de doelen zijn naar verwachting voorlopig geen extra inspanningen nodig. Fryslân kan hier soms zelfs een belangrijke bijdrage leveren aan de landelijke opgave. Het gaat bijvoorbeeld om kruipwilgstruwelen en duinbossen op de Waddeneilanden en populaties van de otter.

Aanpak op hoofdlijnen

We concentreren ons op de korte termijn (2024-2025) op het halen van de ruim 25% van de doelen waarvan we weten dat ze haalbaar zijn met extra inspanning. Daarvoor verstevigen we al lopende programma's en activiteiten. Dat gaat om de Natura 2000-beheerplannen, de actualisatie en realisatie van het Natuurnetwerk Nederland, de groenblauwe dooradering, de bossenstrategie, het agrarisch natuurbeheer en ons herstelprogramma biodiversiteit. En we zorgen voor extra weidevogelgebieden, conform het Aanvalsplan Grutto. Een andere belangrijke lijn is het streven naar extra kwaliteit binnen bestaande natuurgebieden via de strategie 'Grip op Kwaliteit' (zie bijlage 7b). Voor het bijdragen aan de VHR-doelen is niet altijd extra gebied nodig: de kwaliteit binnen gebieden verhogen helpt ook.

De leemte in kennis die we voor ruim 30% van de doelen hebben dichten we de komende jaren zoveel mogelijk, zodat vanaf 2026 voor die doelen gerichte en effectieve maatregelen kunnen worden genomen. In de Kennis- en innovatieagenda rapporteren we daarover. Voor de niet-realistische doelen streven we in de meeste gevallen naar behoud van wat er is. Voor een-derde van de doelen, als gezegd, is geen extra inspanning nodig.

Wat gaan we doen?

- Het invullen van kennisleemte in het kader van de Kennis- en innovatieagenda
- Zie verder onderstaande thema's

Natura 2000-gebieden en stikstof

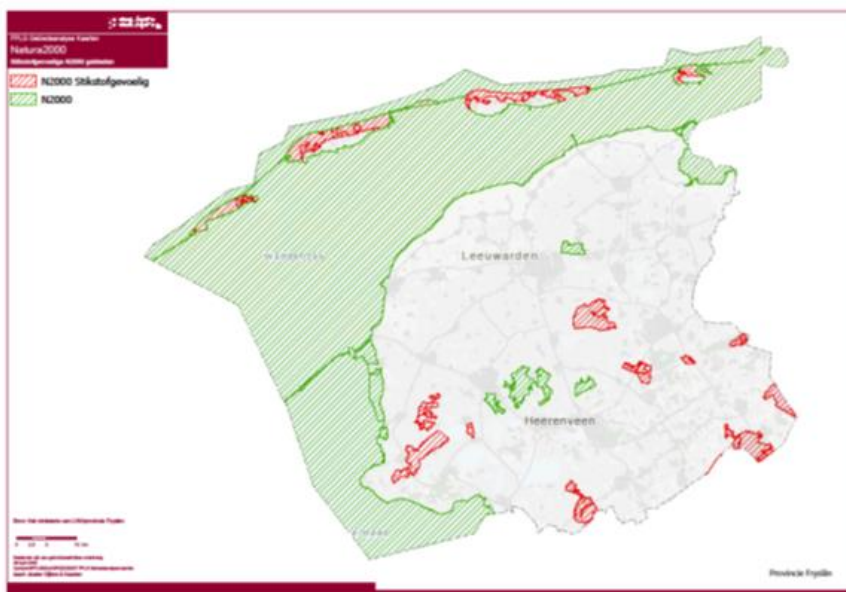
De Natura 2000-gebieden vormen een gezamenlijk Europees netwerk van beschermde natuurgebieden. Deze gebieden spelen een belangrijke rol bij het realiseren van de VHR-doelen in Fryslân. Voor alle Natura 2000-gebieden zijn specifieke VHR-doelen vastgelegd in zogenoemde aanwijzingsbesluiten.

Doelen

Inhoudelijke doelen voor het verminderen van stikstof zijn opgenomen in de Wet natuurbescherming (Wnb) en de Omgevingswet (Ow). Zo moet in 2025 voor tenminste 40% van de stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden de zogeheten kritische depositiewaarde (KDW) niet meer worden overschreden. In 2030 moet dit 50 % procent zijn en in 2035 74 %.

Huidige situatie

In onze provincie zijn twintig Natura 2000-gebieden, waarvan er twaalf stikstofgevoelig zijn. De 'natte' N2000-gebieden zoals de Waddenzee, het IJsselmeer en de Noordzeekustzone en het Drents Friese Wold en Fochteloërveen vallen buiten dit FPLG. Hiervoor zijn respectievelijk Rijkswaterstaat en Drenthe de voortouwnemer, waarmee vanzelfsprekend wordt afgestemd. Drents Friese Wold en Fochteloërveen zijn beide stikstofgevoelig. Onderstaand een overzicht van de Natura 2000-gebieden in Fryslân die vallen binnen het FPLG.



Figuur 3: (stikstofgevoelige) N2000 gebieden

Natura 2000-gebied	Stikstofgevoelig?
Vlieland	Ja
Terschelling	Ja
Ameland	Ja
Schiermonnikoog	Ja
Lauwersmeer	Nee
Groote Wielen	Nee
Alde Feanen	Ja
De Deelen	Nee
Sneekmeer	Nee
Witte en Zwarte Brekken	Nee
Oudegaasterbrekken	Ja*
Bakkeveense Duinen	Ja
Wijnjeterperschar	Ja
Van Oordt's Mersken	Ja
Rottige Meenthe en Brandemeer	Ja

Met het wijzigingsbesluit van november 2022 is de Oudegaasterbrekken formeel ook stikstofgevoelig geworden door de aanwijzing van de habitattypen veenmosrietland en hoogveenbos. Tegen deze wijziging zijn wij overigens in beroep gegaan.

Voor de Natura 2000-gebieden zijn beheerplannen vastgesteld, waarin maatregelen staan, meestal binnen de gebieden, om de voor de doelen noodzakelijke omgevingscondities op orde te krijgen.

Voor tien stikstofgevoelige N2000-gebieden stellen wij als Fryslân Natuurdoelanalyses (NDA's) op (Drenthe doet dit voor het Drents Friese Wold en Fochteloërveen). Die beschrijven de huidige natuurkwaliteit van de gebieden op basis van bestaande gegevens. Daarbij wordt ook gekeken of de omgevingscondities voor de natuur – zuurgraad, grondwaterstand en voedselrijkdom – op orde zijn en welke factoren een negatieve rol spelen in het wel of niet behalen van de beoogde

natuurkwaliteit. Ook wordt in de NDA's beschreven welke natuurherstelmaatregelen uitgevoerd zijn en wat het effect daarvan is geweest. Uiteindelijk wordt op basis van deze gegevens beoordeeld of de instandhoudingsdoelstellingen van deze gebieden gehaald gaan worden.

De NDA's worden op 1 juli 2023 opgeleverd. Globaal is de volgende lijn te zien. In bijna alle gebieden worden de doelstellingen niet volledig gehaald. In de Natura 2000-gebieden in Zuidoost Friesland (Bakkeveense Duinen, Wijnjeterperschar, Van Oordt's Mersken) zijn de stikstofdepositie en de verdroging de belangrijkste factoren die de natuurkwaliteit onder druk zetten. Dat geldt ook voor de Natura 2000-moerasgebieden in het veengebied van Friesland (Rottige Meenthe, Alde Feanen en Oudegaasterbrekken). Moerashabitattypen als veenmosrietland en vochtige heiden hebben last van verdroging of krijgen niet de juiste kwaliteit water, doordat het kwelwater de wortelzone niet meer bereikt. In de veenmoerassen wordt nu vaak oppervlaktewater aangevoerd om de tekorten in de zomer aan te vullen. Dat leidt tot een andere nutriëntensamenstelling en daarmee vaak tot een achteruitgang van de natuurkwaliteit.

Op de Waddeneilanden staan de doelen minder onder druk, omdat daar de stikstofdepositie lager is. Lokaal kan nog wel sprake zijn van vermisting en verdroging in de duinen. Maar het beeld is dat met de juiste natuurherstelmaatregelen en intensiever beheer er een beter perspectief is voor het behalen van de doelen dan voor de Natura 2000-gebieden op het vaste land.

Naast stikstof – zie hieronder – is ook verdroging een belangrijk element van de achteruitgang van onze natuur. Het kwelwater kan de wortelzone van habitattypen als veenmosrietland en vochtige heiden niet meer bereiken. In Veenmoerassen wordt nu vaak oppervlaktewater aangevoerd om de tekorten in de zomer aan te vullen.

Aanpak op hoofdlijnen

Op basis van de NDA's worden maatregelen in beeld gebracht om de VHR-doelen te gaan realiseren. Hierbij is er onderscheid in maatregelen die nu en op korte termijn uitgevoerd kunnen worden en daarnaast zijn er nog aanvullende onderzoeken – hydrologisch en landschapsecologisch – nodig om meer inzicht te krijgen in de huidige situatie en wat er nodig is om de doelen te bereiken. Deze onderzoeken worden de komende tijd opgepakt met als inzet om in 2025 met een pakket van maatregelen te komen die in de periode vanaf 2026 uitgevoerd kunnen gaan worden.

De maatregelen worden vooral ingezet om de drukfactoren weg te halen en om natuurherstelmaatregelen uit te voeren. Voorbeelden hiervan zijn het beperken van de grond- en oppervlaktewater onttrekkingen. Daarnaast is het voorstel om onderzoek en monitoring uit te breiden, zodat de huidige situatie beter in beeld is. Denk hierbij aan bodemonderzoek, stikstofmetingen, soortenonderzoek en actualisatie van de vegetatiekarteringen. Tot slot gaan we de komende tijd verder met het actualiseren van de Natura 2000-beheerplannen, waarin we concreet maken hoe we de instandhoudings- en uitbreidingsdoelstellingen in omvang, ruimte en tijd willen behalen.

Wat gaan we doen?

1. Legalisering van de PAS-melders.

Legaliseren van PAS-melders is een voorwaarde voor deelname van deze bedrijven aan gebiedsprocessen. Dit is een Rijksverantwoordelijkheid, maar provincies hebben hier een belangrijke rol in vanwege de vergunningverlening. In het hoofdstuk Strategie en aanpak hebben we hier al meer uitgebreid bij stil gestaan.

2. Natuurbeheer en -herstelmaatregelen.

De komende jaren zijn er aanvullende maatregelen voor de twaalf Natura 2000-gebieden met te hoge stikstofbelasting nodig. Dan kan het gaan om intensivering van natuurbeheer en natuurherstelmaatregelen in het gebied. Dit kan via de nieuwe beheerplannen vormgegeven worden.

3. Vermindering van de stikstofneerslag.

De Natuurdoelanalyses zullen hoogstwaarschijnlijk aangeven dat vermindering van de stikstofneerslag door bronmaatregelen noodzakelijk is voor veel Natura-2000 gebieden. Dat is wettelijk ook vereist. Wij hebben vorig jaar het Uitvoeringsprogramma Stikstof Fryslân vastgesteld. Recente ontwikkelingen en jurisprudentie maken aanpassing hiervan nodig. Zie voor de wijze waarop we dat gaan doen het onderstaande kader en de bijlage voor een uitgebreide toelichting.

4. Aanpak van verdroging.

De Natuurdoelanalyses geven aan dat verdroging een groot negatief effect uitoefent op de huidige staat van instandhouding en dus aangepakt moet worden. Maatregelen in het watersysteem kunnen hieraan in belangrijke mate bijdragen, net als het realiseren van meer groenblauwe dooradering.

5. Verbindingen met andere natuurgebieden.

Voor sommige gebieden geldt dat verbindingen met soortgelijke gebieden van belang zijn om populaties in stand te houden. Hier kunnen het realiseren van meer groenblauwe dooradering, de realisatie van het Fries Natuur Netwerk, Weidevogelbeleid/Aanvalsplan Grutto en de bossenstrategie een rol spelen. Het aanplanten van erfbeplanting, houtwallen, hagen en bos kan ook het verwaaien van stikstof tegengaan en daarmee helpen de stikstofneerslag op stikstofgevoelige natuur te verminderen.

Verdieping op stikstof: Van Uitvoeringsprogramma Stikstof naar FPLG

Wij hebben vorig jaar het Uitvoeringsprogramma Stikstof (UPS) Fryslân vastgesteld om uitvoering te geven aan de Wet Stikstofreductie en Natuurverbetering (Wsn). Een aantal actuele ontwikkelingen, waaronder de komst van het NPLG, het afschaffen van de vrijstellingen voor het uitrijden van mest ('derogatie') en de normering voor grondgebondenheid, maken een herijking van het UPS noodzakelijk. Zowel de derogatie als het Nationaal Programma Landelijk Gebied, kunnen leiden tot extra stikstofreductie, waardoor een verschuiving van gebiedsgerichte reductie naar meer generieke reductie te verwachten is. Het UPS blijft van kracht totdat herberekening, herijking en integrale opname van de stikstofaanpak in het FPLG heeft plaatsgevonden. Naar verwachting zal dit in het eerste kwartaal van 2024 zijn.

Het UPS heeft tot doel om de Friese stikstofgevoelige natuurgebieden op 74% onder KDW te brengen in 2035. Voor negen van de twaalf gebieden volstaat een generieke reductie van 25%, te bereiken door eenvoudig toe te passen maatregelen. Rond de gebieden Fochteloërveen, Drents-Friese Wold & Leggelderveld en Rottige Meenthe & Brandemeer is een hogere reductie nodig om de wettelijke doelen te halen. In ons stikstofprogramma is ook vastgelegd dat de vergunningverlening op orde moet komen. Daarvoor wordt gewerkt aan een harmonisering van de vergunningverlening en zal een impuls worden gegeven aan toezicht en handhaving.

Daarnaast wordt de aanwezige latente ruimte (ca 30% onbenutte stikstofruimte in vergunningen) in beeld gebracht. Waar landelijk beleid op dit vlak ontbreekt, zal in Fryslân het gesprek worden gevoerd over de manier waarop hier het beste mee kan worden omgegaan, ook in relatie tot legalisatie van de PAS-melders. Legalisatie van de PAS-melders is ook in het UPS opgenomen. Er is in dat kader inmiddels een doelenbank PAS-legalisatie opgericht. Veel aspecten uit het UPS zijn ook in dit FPLG opgenomen maar er hebben op basis van nieuwe inzichten ook bijstellingen plaatsgevonden.

De verwachting vanuit berekening door de Universiteit Wageningen is dat door onder meer afschaffing van de derogatie in de landbouw tussen 2010 en 2030 al rond de 10% daling van de stikstofuitstoot zal plaatsvinden in Fryslân. De al door het Rijk aangekondigde normering voor grondgebondenheid beperkt ook de mate waarin we onze eigen maatregelen moeten nemen. Daarnaast is in de gesprekken rondom het landbouwakkoord het invoeren van een emissieplafond per hectare – emissiearme bedrijfsvoering – een optie die zeer kansrijk lijkt. Uit berekeningen van de landbouwuniversiteit Wageningen komt naar voren dat een combinatie van derogatie, grondgebondenheid en emissiearme bedrijfsvoering zouden leiden tot een vermindering van stikstofuitstoot die voldoende is om de doelstelling van 74% onder KDW in 2035 in Fryslân te halen. Wij zien zelf het invoeren van een norm voor emissiearme bedrijfsvoering door het Rijk als cruciaal en noodzakelijk om te borgen dat Fryslân weer 'van het vergunningslot' kan. Wij wachten in dit verband op de uitkomsten van het landbouwakkoord.

Wij zien in dit programma een aantal kansrijke routes om tot vermindering van stikstofuitstoot te komen:

Doelsturing: het sturen op doelen in plaats van middelen is een centraal principe van dit FPLG en we zien daarin een grote rol voor Kritische Prestatieindicatoren (KPI's). De kern hiervan is dat agrariërs niet wordt voorgeschreven hoe ze hun bedrijf moeten runnen, maar dat wordt afgesproken hoeveel uitstoot van welke stof acceptabel is. Er staan dan beloningen tegenover het extra verlagen van uitstoot, of bijvoorbeeld het bijdragen aan hectares agrarische natuur. Welke maatregelen er precies worden gekozen – aanpassing rantsoen, rassenkeuze, emissiebeperking in de mestopslag enzovoorts – is aan de ondernemer. Een uitgebreide beschrijving van de werking van KPI's staat in bijlage 8 .

Gecombineerde aanpak stikstof en methaan: Er is veel overlap tussen maatregelen die nodig zijn om stikstofuitstoot te verminderen en om de uitstoot van methaan te verminderen. Waar bedrijven stoppen en/of er geëxtensiveerd wordt, zal een krimpende veestapel immers niet alleen leiden tot minder ammoniakemissies, maar ook methaanemissies reduceren. Overigens zijn er soms ook maatregelen die positief voor het ene, maar juist negatief voor het andere uitwerken, zoals bijvoorbeeld verandering in het rantsoen van dieren. Daarom kiezen we voor een gecombineerde aanpak in het terugbrengen van de uitstoot van stikstof en methaan. Kennis op dit vlak wordt momenteel o.a. ontwikkeld door het programma 'Integraal aanpakken'. Voor een goede integrale aanpak is hier op korte termijn versnelling nodig. Zie ook bijlage 9.

Gebiedsgerichte aanpak: bij veel maatregelen in dit programma – bijvoorbeeld voor stikstofvermindering, watermaatregelen en verbindingen – zal een zwaarder accent liggen op de directe omgeving van de Natura 2000-gebieden. Dit vraagt om een gebiedsgerichte aanpak, waarin samen met de omgeving slimme combinaties worden gemaakt van de maatregelen voor vermindering van stikstof- en broeikasgasuitstoot, meer klimaatbestendig waterbeheer, maatregelen voor de Kaderrichtlijn Water, Groenblauwe dooradering, Natuurnetwerk en Bossenstrategie. Het UPS bevat een verdeling tussen gebiedsgerichte en generieke vermindering van de stikstofemissies in Fryslân. Het UPS blijft van kracht totdat herberekening, herijking en integrale opname van de stikstofaanpak in het FPLG heeft plaatsgevonden. Naar verwachting zal dit in het eerste kwartaal van 2024 zijn.

Wettelijke borging van innovatie: er zijn technieken voor vermindering van de uitstoot van stoffen en soms ook nog verhoging van het verdienvermogen van de agrarische sector. Een voorbeeld hiervan is monomestvergisting. Deze techniek leidt tot vermindering van zowel stikstof- als broeikasgasuitstoot en levert bovendien aanvullende inkomsten op via de verkoop van groen gas. Het ontwikkelen van een goede wettelijke borging van de emissiereductie van dergelijke innovaties, en het vergunningtechnisch mogelijk maken van deze ontwikkelingen, zien we als onderdeel van onze Kennis- en innovatieagenda voor 2024-2025.

Monitoring: het is voor het kunnen legaliseren van PAS-melders en het op gang kunnen brengen van de vergunningverlening noodzakelijk om aan te tonen dat herstel van onze Natura 2000 gebieden optreedt. Hiervoor moet de voortgang van maatregelen, maar ook het effect van de maatregelen op het herstel van de natuur worden gevolgd. Zie hiervoor ook het hoofdstuk monitoring. We gaan het UPS niet apart actualiseren maar pakken stikstof aan in samenhang met de andere NPLG doelen en komen met nieuwe doorrekeningen. Dit maakt deel uit van de Kennis- en innovatieagenda voor 2024-2025. Vanzelfsprekend zullen we hierbij ook opnieuw afstemmen met belanghebbenden.

Natuur Network Nederland (NNN)

Het Friese Natuurnetwerk (het Friese deel van het NNN) is de ruggengraat van de natuur en biodiversiteit in Fryslân. Ook alle Natura 2000-gebieden maken deel uit van het NNN. Binnen het natuurnetwerk leeft een groot deel van de Friese soorten en is een groot deel van de habitats en diersoorten onder de VHR-doelen te vinden. Het natuurnetwerk kan daarmee een belangrijke bijdrage leveren aan het realiseren van de VHR-doelen. De omvang van het Friese NNN is ca. 66.000 ha, exclusief Waddenzee en IJsselmeer. De realisatie van het Natuurnetwerk is onderdeel van het Natuurpact (2013) tussen Rijk en provincies, waarin afspraken gemaakt zijn over het Nederlands natuurbeleid tot 2027.

Doelen

Resterende opgave areaal per provincie Natuurnetwerk Nederland (NNN), optellend tot 40.571 ha (2027)

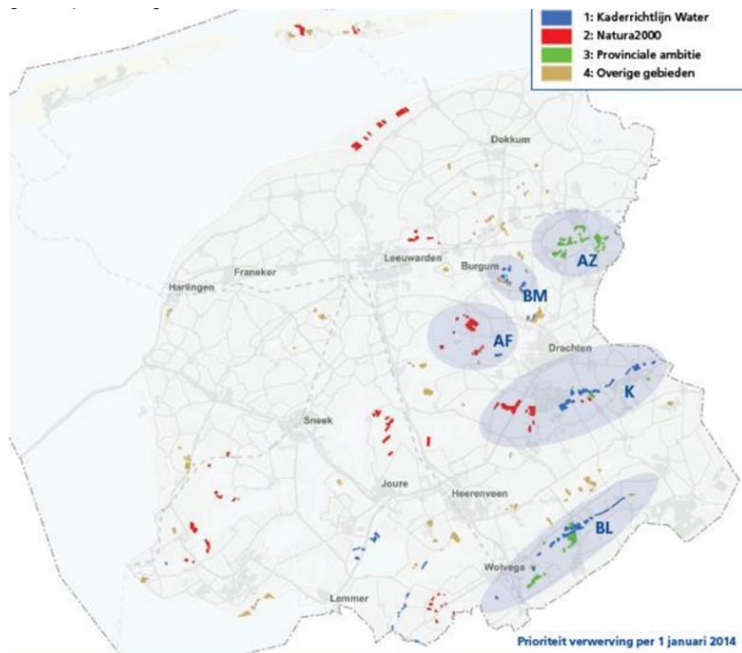
Het compleet maken van het netwerk gaat vooral nog om het toevoegen van de laatste schakels, die bepalend zijn voor het functioneren van het totale netwerk. Door verstedelijking, industrie en landbouw zijn de meeste natuurgebieden versnipperd geraakt. Daardoor zijn ze kwetsbaar voor invloeden van buitenaf en staat de biodiversiteit onder druk. Dieren en planten kunnen natuurverbindingen gebruiken om zich te verplaatsen en daarmee andere delen van het netwerk bereiken. Dat maakt ze minder kwetsbaar voor verstoringen in een bepaald deel van het netwerk. De kans dat bepaalde soorten uitsterven neemt daarmee af.

Huidige situatie

In onderstaande tabel is de voortgang van de realisatie per 1 januari 2023 in Fryslan aangegeven.

Opgave 2014-2027	Taakstelling	Gerealiseerd	Restanttaakstelling
Verwerving/functiewijziging	2.527 ha	1.029 ha	1.498 ha
Inrichting	5.766 ha	2.167 ha	3.599 ha

In het Natuurpact hebben we met het Rijk afgesproken om uiterlijk in 2027 het Friese deel van dit netwerk te hebben gerealiseerd. Dat gaat niet lukken, aangezien het NNN op basis van vrijwilligheid gerealiseerd wordt. Met maximale inspanning op de huidige aanpak kunnen we uiterlijk in 2027 750 hectare verwerving of functiewijziging en 2000 hectare inrichting realiseren. Hiervoor heeft GS op 14 februari 2023 een realisatiestrategie vastgesteld. Zie voor link: [Besluitenlijst Gedeputeerde Staten 14 februari 2023 | Fryslan](#).



AZ: Gebiedsontwikkeling Achtskarspelen-Zuid K: Gebiedsrichting Koningsdiep BM: Burgumer Mar & De Leijen
 AF: Herinrichting Alde Feanen BL: Landinrichting Beekdal Linde

Ligging van gebiedsontwikkelingsprojecten en verdeling prioriteiten NNN

In het Friese Natuurbeheerplan wordt aangegeven welke natuurtypen binnen het NNN van toepassing zijn. De financiering van het natuurbeheer wordt geregeld via de Friese Subsidierегeling Natuur en Landschap (SNL) op basis van standaardkostprijzen en de natuurtypen in het Natuurbeheerplan. Landelijk is hierbij afgesproken dat 84% van de totale kosten – beheer, openstelling en monitoring – wordt vergoed. Daardoor ontbreken de mogelijkheden voor beheerders om actief te werken aan de kwaliteitsverbetering van de natuur of het realiseren van afgesproken natuurambities op dit moment. In het hoofdstuk Instrumenten komen wij met voorstellen om dit knelpunt op te lossen.

Beoogde aanpak op hoofdlijnen

Met de huidige aanpak kunnen we het Friese deel van het natuurnetwerk niet volledig realiseren in 2027. Naar verwachting rest ons in 2027 nog een opgave van 750 hectare te verwerven of functieverandering en 1600 hectare in te richten natuurnetwerk. Het hiervoor vanuit het Natuurpact beschikbare budget is onvoldoende.

Om het natuurnetwerk optimaal te benutten voor de VHR-opgave is het niet alleen van belang dat het NNN wordt gerealiseerd, maar ook dat de kwaliteit van de natuur die er is zo hoog mogelijk te maken. Hiervoor hebben we een strategie ‘Grip op kwaliteit’ opgesteld. Daarin geven we aan hoe we de kwaliteit van het natuurnetwerk gaan verhogen en we gericht gaan sturen op het behalen van de afgesproken natuurambities. Zodat het natuurnetwerk maximaal bijdraagt aan de opgaven van het FPLG, met name biodiversiteit, maar óók water en klimaat. Fryslân wil er de komende twaalf jaar op inzetten om binnen de bestaande kaders van het SNL de beheerders maximaal te faciliteren het beheer optimaal uit te voeren, zodat er een zo hoog mogelijke natuurkwaliteit kan worden nagestreefd. Het optimaliseren van het natuurbeheer, het uitvoeren van kwaliteitsimpulsen en het financieren van overgangsbeheer t.b.v. de ambities vragen meer budget dan tot nu toe beschikbaar was via het Natuurpact.

Wat gaan we doen?

- 750 hectare verwerven/van functie laten veranderen en 1600 hectare inrichten tot 2027
- Verbeteren van de kwaliteit van bestaande natuur via Grip op Kwaliteit

Groenblauwe dooradering en de bossenstrategie

De groenblauwe dooradering bestaat uit landschapselementen, zoals heggen, singels, boomgroepen, kruiden- en bloemrijke (akker)randen, natuurvriendelijke oevers, poelen en ecologisch beheerde sloten. Door natuurgebieden en leefgebieden van soorten via een netwerk van landschapselementen beter met elkaar verbinden wordt er een uitgangssituatie gecreëerd die op duurzame wijze bijdraagt aan de realisatie en uitbreiding van o.a. de VHR-doelen en de biodiversiteit in het algemeen. De kwaliteit en herkenbaarheid van het landschap kunnen met een groenblauwe dooradering van het landelijke gebied worden versterkt. Ook kunnen de revitalisering en uitbreiding van bos en landschapselementen lokaal bijdragen aan de hydrologie en waterkwaliteit. Ook dit kan weer een positief effect hebben op habitattypen en/of soorten. Het Fries Natuur Netwerk en de bebouwde kom maken geen deel uit van de Groenblauwe dooradering.

Doelen

10% groenblauwe dooradering (2050), waarvan de helft van de opgave in 2030 gerealiseerd is.

Areaal opgave per provincie voor nieuw bos (2030), optellend tot 37.400 ha landelijk

Zowel landelijk als voor Fryslân is het doel dat in 2050 10% van het landelijk gebied groenblauw dooraderd is, waarvan de helft al in 2030. De houtige elementen leveren ook een bijdrage aan de Friese klimaatopgave. In het Klimaatakkoord van 2019 hebben Rijk en provincies afgesproken om de vastlegging van koolstofdioxide - CO₂ - in bomen, bos en natte natuur te vergroten om zo bij te dragen aan de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen en het klimaatbeleid. Dat leidde tot de landelijke bossenstrategie, met als doel om landelijk 10% meer bos te realiseren. Die werd in 2022 doorvertaald naar de Friese Bomen- en bossenstrategie ([frieese bomen- en bossenstrategie.pdf \(fryslan.frl\)](#)). In dit FPLG worden de acties van de groenblauwe dooradering en de bossenstrategie gezamenlijk uitgevoerd; de zogeheten dubbeldoel-maatregelen.

Habitattypen die kunnen profiteren van de groenblauwe dooradering en de bossenstrategie zijn bijvoorbeeld vochtige beekbegeleidende bossen en vennen. Voor veel vogelsoorten kan de Friese bomen- en bossenstrategie met name indirect een goede bijdrage leveren aan het behalen van de doelstellingen, bijvoorbeeld door verbetering van de voedselbeschikbaarheid, zoals bessen, insecten en kleine zoogdieren. Habitatsoorten die direct profiteren van groenblauwe dooradering en de bossenstrategie zijn de meervleermuis en de bever. Daarnaast profiteren soorten zoals onder andere de grote modderkruiper, bittervoorn en gevlekte witsnuitlibel van een toename aan blauwe dooradering.

Huidige situatie

Een eerste ruwe schatting is dat op dit moment gemiddeld ruim 2% van het landelijke gebied bestaat uit groenblauwe dooradering. Met lokaal erg hoge dichtheden droge dooradering (Friese Woudengebied) en hoge dichtheden blauwe dooradering (veenweidegebied). Er is de komende tijd nader onderzoek nodig om dit exact te bepalen en dus na te gaan hoeveel extra nodig is. Overigens weerhoudt dat er ons niet van al aan de slag te gaan met kansen van onderop.

Aanpak op hoofdlijnen

In onze eigen Friese Bomen- en Bossenstrategie, (2022) streven we ernaar tot en met 2030 in Fryslân extra bos binnen en buiten het NNN te realiseren. Daarnaast gaan we ook de kwaliteit van bestaand bos en landschapselementen verhogen (revitaliseren).

Extra inzet op het agrarisch natuurbeheer levert diverse meekoppelkansen om de groenblauwe dooradering te realiseren. Kansrijk zijn de kruidenrijke randen en de koppeling met de bufferstroken uit de Kaderrichtlijn Water. Daarnaast moet er voor deze opgaven mogelijk nieuw instrumentarium worden ontwikkeld. Dat geldt zowel voor de aanleg van nieuwe elementen als ook het duurzame behoud en beheer daarvan.

Verder is er de komende tijd nog veel uit te zoeken en uit te werken. Zo moeten we beter kunnen duiden hoe en in welke mate de Groenblauwe dooradering en Bossenstrategie het beste kunnen bijdragen aan de VHR-doelen, wat dat betekent voor de uitvoering en hoeveel tijd dat vraagt. In de gebiedsprocessen gaan we samen met anderen bepalen wáár we extra bos en groenblauwe dooradering gaan realiseren. Daarbij is ons streven aan te sluiten bij de geschiedenis van het landschap, die wij als provincie en Landschapsbeheer Friesland hebben vertaald in handreikingen en hulpmiddelen zoals 'Grutsk op 'e Romte' en 'Mei it ferline foarút'.

Wat gaan we doen?

- 223 ha bos te creëren binnen het areaal Natuur Netwerk Nederland
- 315 ha bos te creëren buiten de Natuur Netwerk Nederland arealen
- 112 ha aan landschapselementen toe te voegen
- 210 ha aan zogeheten agroforestry en voedselbossen te realiseren
- onderzoeken hoe en in welke mate groenblauwe dooradering en bossenstrategie kunnen bijdragen aan de de biodiversiteitsdoelen
- via ANLb realiseren van een deel van de beoogde groenblauwe dooradering.

Agrarisch natuurbeheer en weidevogels

Een deel van de VHR-doelen heeft betrekking op weidevogels als de kempfaan en kluut. Weidevogels vormen een wezenlijk onderdeel van de beleving van het landschap en de Friese cultuur. De aantallen die tijdens de trek gebruik maken van Fryslân zijn onlosmakelijk gekoppeld aan de broedpopulaties. Agrarisch natuurbeheer is, naast de bijdrage die het levert aan bijvoorbeeld weidevogels, akkervogels en wintergasten, ook van belang voor de realisatie van de Groenblauwe dooradering en kruidenrijke randen en de bufferstroken die de waterkwaliteit bevorderen.

Doelen

Voor het behalen van de VHR-opgave is het cruciaal dat, zowel binnen als buiten de Natura 2000-gebieden, wordt ingezet op het behouden en verbeteren van de broedbiotoop van weidevogels. Die is voor een groot deel te vinden in agrarisch gebied. Andere wintergasten die tot de Friese VHR-doelen behoren, zijn diverse soorten ganzen, eenden en zwanen. Ook deze zijn deels afhankelijk van agrarisch gebied.

Huidige situatie

Provincie Fryslân is één van de trekkers van het landelijke Aanvalsplan Grutto. Verder heeft Provinciale Staten van Fryslân in november 2021 de Nota Weidevogels 2021–2030 vastgesteld. Hierin wordt de aanpak omschreven waarmee Fryslân wil voldoen aan de nationale en internationale eisen en verantwoordelijkheid op het gebied van weidevogels.

De Friese aanpak voor ganzen bestaat uit bescherming én schadebestrijding. Met de Fryske guozze-oanpak worden de VHR-doelen voor de brandgans, grauwe gans en kolgans gehaald, terwijl er ook nog enkele andere wintergasten meeliften op de aanpak, zoals bijvoorbeeld eenden, zwanen en steltlopers. De aantallen van enkele soorten ganzen die in Fryslân overwinteren zijn sterk gegroeid.

Het Agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb) kent een historie van circa 40 jaar in Fryslân, vanaf 2016 georganiseerd via het collectieve stelsel ANLb 2016-2021. De huidige uitvoering van het ANLb wordt landelijk gezien als een succesvolle en goed georganiseerde wijze van natuurbeheer in het agrarisch gebied. Met de leefgebieden benadering wordt het leefgebied – natte en droge dooradering, akker, grasland en water – optimaal ingericht waarbij de doelsoorten uit het Natuurbeheerplan Fryslân behouden moeten worden. Dit natuurbeheerplan is het subsidiekader voor inzet van het ANLb. ANLb wordt voor een groot deel gefinancierd vanuit het EU GLB budget. Nationale financiering is door de provincie gedekt middels het Natuurpact en aanvullend gefinancierd vanuit de Kadernota Fryslân 2023. Vanaf 2023 is het programma GLB-NSP leidend en wordt het agrarisch natuurbeheer breder ingezet met extra taken op klimaat, water en ook bodem. Het beheer wordt in Fryslân uitgevoerd via onze zeven agrarische collectieven waarvan ruim 1.800 agrariërs lid zijn.

Aanpak op hoofdlijnen

In de Friese nota weidevogels worden maatregelen genoemd als het verhogen van het waterpeil, tegengaan van kerende grondbewerkingen, extensief boeren en het verminderen van het gebruik van drijfmest. Hiermee wordt tevens de uitstoot van stikstof tegengegaan en daarmee de stikstofneerslag op stikstofgevoelige natuur verminderd. Het verhogen van het waterpeil in veengebieden gaat tevens oxidatie van veen tegen en draagt daarmee ook bij aan de opgave voor klimaat. Ook draagt de extensivering van beheer bij aan de algehele biodiversiteit en is er samenhang met de groenblauwe dooradering, het versterken van het NNN en het uitvoeren van het Friese veenweideprogramma. Vanuit het landelijke Aanvalsplan Grutto en het provinciale weidevogelbeleid is het doel om in 2027 in Fryslân circa 18 robuuste weidevogelkerengebieden te hebben gerealiseerd.

De Fryske Guozzenoanpak bestaat uit bescherming én schadebestrijding. De aantallen van enkele soorten ganzen die in Fryslân overwinteren zijn namelijk sterk gegroeid. De keerzijde hiervan is vraatschade. Fryslân zet daarom sinds 2017 ook in op beperking van die schade. De agrarische collectieven maken hier met de Fauna Beheer Eenheid (FBE) in de provincie afspraken over, waarbij de realisatie van de vogelrichtlijnopgave uitgangspunt is.

Onze ambitie is om in de periode 2024 en 2025 extra hectares agrarische natuur te realiseren. Dat is kansrijk omdat er wachtlijsten van agrarische collectieven zijn, die mee willen doen. Daarnaast willen wij het beheer ondersteunen met investeringen en extra aanleg landschapselementen. De investeringen nodig voor het optimaal inrichten van weidevogelgebieden (Aanvalsplan Grutto) en voor aanpassing waterhuishouding worden waar dat kan gecombineerd met de veenweideaanpak en de klimaatadaptatie. In Fryslân is meer ambitie in de landbouwsector dan budget in beschikbaar. Onder nieuwe GLB is een eco-regeling die boeren vergoeding geeft voor het uitvoeren van duurzaamheidsmaatregelen die bijdragen aan biodiversiteit, klimaat, bodem-/luchtkwaliteit, water en landschapskwaliteit. Dit draagt bij aan het vergroten van de biodiversiteit.

Wat gaan we doen?

- Extra hectares ANLb realiseren in 2024 en 2025
- Realiseren meerdere robuuste weidevogelkerngebieden

5.2 KLIMAAT

In 2016 heeft de Europese Unie mede namens Nederland het Klimaatakkoord van Parijs ondertekend. Doel van het akkoord is om de opwarming van de aarde te beperken tot onder 2 graden Celsius. Dit is vertaald in de Europese Klimaatwet. Daarin is de doelstelling opgenomen dat in 2030 sprake moet zijn van minimaal 55% minder uitstoot van broeikasgassen ten opzichte van 1990. In 2050 moet de Europese Unie klimaatneutraal zijn.

Veehouderij en akkerbouw

Doelen

Landelijke emissiereductieopgave broeikasgassen voor de veehouderij en akkerbouw van 5 Mton CO₂ eq (2030)

In het NPLG is bepaald dat in de veehouderij en akkerbouw een methaanemissiereductie van minimaal 3,82 Mton CO₂ eq zijn gerealiseerd (2030)

Naast de productie en het gebruik van fossiele brandstoffen zoals kolen, olie, gas en afvalverwerking is twee derde van de methaanemissie in Nederland afkomstig uit de veehouderij. Binnen de veehouderij is 77% van de uitstoot van methaan afkomstig uit de melkvee- en rundveehouderij en 14% uit de mestopslagen van de varkenshouderij.

De Nederlandse land- en tuinbouw stootte in 2020 in totaal 14,5 megaton CO₂ equivalenten aan methaan uit. Van de 14,5 megaton is 1,2 Mton te herleiden naar de glastuinbouw en 13,4 megaton naar de veehouderij en de akkerbouw. In de veehouderij en akkerbouw is methaanuitstoot te herleiden naar stallen, mestopslag, weidebemesting, maag- en darm fermentatie en mestbewerking. De landelijke doelstelling voor het verminderen van broeikasgassen voor veehouderij en akkerbouw is 5 megaton CO₂ equivalenten. De indicatieve opgave voor Fryslân is 0,8 megaton CO₂ equivalenten.

Hardheid van de doelen

Het doel van 95% uitstootvermindering in de nationale klimaatwet is een enerzijds een resultaatverplichting voor de nationale regering en dus 'hard'. Maar anderzijds wordt expliciet gesteld dat het een politiek doel is en niet bij de rechter kan worden afgedwongen. Het tussendoel van 49% vermindering is expliciet geformuleerd als een streefwaarde. De aangescherpte klimaatdoelen waar het kabinet aan werkt zijn momenteel slechts indicatief. De uitspraak van de Hoge Raad in de zogeheten Urgenda-zaak geeft aan dat de rechter oordeelt dat klimaatdoelen wel afdwingbaar zijn.

Huidige situatie

Door het Rijk is aangegeven dat een deel van deze reductie door generieke maatregelen zal worden ingevuld. De resterende provinciale opgave zal daardoor kleiner worden. De generieke maatregelen die het Rijk wil nemen worden nog nader uitgewerkt. Dit gebeurt onder andere in het kader van het Landbouwakkoord. Daarbij gaat het om bijvoorbeeld verplichte voer- en managementmaatregelen of mogelijk regels rondom grondgebondenheid.

Wat gaan we doen?

De landbouw is een belangrijke bron van methaanuitstoot. De methaanmaatregelen overlappen in sterke mate met de maatregelen die nodig zijn voor stikstof. We hebben ze daarom bijeengebracht in een kader.

Veenweide

Doelen

Emissiereductieopgaven broeikasgassen veenweiden voor 6 provincies (2030), als onderdeel van de nationale opgave Broeikasgassen landgebruik optellend tot 1 Mton CO₂ eq (2030)

In Fryslân bevindt zich bijna de helft van de hoeveelheid veen in Nederland. Dat veen oxideert; als veen, als gevolg van een lage grond- en/of oppervlaktewaterstand, blootgesteld wordt aan de lucht, verbrandt het langzaam. Hierdoor klinkt de bodem in en komt het maaiveld steeds lager te liggen. Veenoxidatie gaat gepaard met CO₂ uitstoot en draagt zo bij aan klimaatopwarming. Bovendien leidt de bodemdaling tot negatieve effecten als schade aan woningen en infrastructuur.

Voor de veenweideprovincies is de doelstelling dat in 2030 de CO₂-uitstoot met 1 megaton CO₂ equivalenten is verminderd. De indicatieve doelstelling voor het Friese veenweidegebied is 45% van de landelijke doelstelling, gelijk aan het Friese aandeel in de landelijke hectares veenweide. Dit komt neer op zo'n 0,45 Megaton CO₂ equivalenten.

In het Veenweideprogramma 2021-2030 zijn tevens doelstellingen opgenomen om:

- de negatieve effecten van bodemdaling te verminderen, zoals schade aan gebouwen en infrastructuur, verdroging van natuur en aantasting van de ruimtelijke kwaliteit
- te zorgen voor een duurzaam toekomstperspectief voor de landbouw
- te zorgen voor een waterrobuust en klimaatbestendig ingericht watersysteem.

Huidige situatie

In 2021 is het Veenweideprogramma 2021-2030 vastgesteld en nu wordt via gebiedsprocessen gewerkt aan de uitvoering hiervan. Met het NOBV wordt samengewerkt aan het ontwikkelen van kennis er wordt via samenwerkingsverbanden zoals het landelijke Veenweide Innovatie Programma (VIPNL) proeven gedaan en nieuwe innovaties onderzocht. Met de beoogde gemiddelde grondwaterstand van gemiddeld -40 cm voor het dikke veen in het Veenweideprogramma is de verwachting dat er een vermindering van de CO₂ uitstoot wordt bereikt van 0,25 Mton.

Wat gaan we doen?

- We zetten de uitvoering van het huidige veenweideprogramma voort

Tot 2026 concentreren wij ons op het verminderen van de CO₂ uitstoot in de gebieden met een dik veenpakket. In 2025 vindt een herijking plaats waarin we bepalen wat verder nog moet of kan worden gedaan. Dat gaat onder meer over maatregelen op gebieden buiten het dikke veen, waar in het programma al afspraken over zijn gemaakt. Dit wordt betrokken in verdere besluitvorming over het FPLG. In het veenweidegebied wordt in zes gebiedsprocessen al intensief gewerkt aan integrale gebiedsplannen voor de verschillende doelen in dit FPLG.

Bodem

Doelen

Landelijke koolstofvastlegging in landbouwbodems van 0,5 Mton CO₂ eq (2030)
(bomen/bos/natuur gerealiseerd via Bossenstrategie)

Met de invoering van de Omgevingswet is een breder bodembeleid ingezet. Niet alleen ligt er een focus op bodemverontreiniging, maar ook het duurzaam en efficiënt beheren en gebruiken van de bodem en ondergrond. In het klimaatakkoord afgesproken landelijk 0,5 Megaton CO₂ equivalenten vast te leggen in zand- en kleibodems. Om de vitaliteit en kwaliteit van landbouwbodems te verbeteren is het Nationaal programma landbouwbodems opgezet. Dit programma heeft als doelstelling dat alle Nederlandse landbouwbodems in 2030 duurzaam worden beheerd. In de provinciale Omgevingsvisie streven we naar een goede bodemkwaliteit en vruchtbare landbouwgronden. Daarbovenop is in de visie aangegeven dat een vitale bodem een bijdrage kan leveren aan de energietransitie, biodiversiteit, landbouw en klimaatadaptatie.

Huidige situatie

Het gehalte aan organische stoffen in de bodem en de balans van voedingsstoffen, organische stofgehalten en nutriëntenbalansen zijn gemiddeld genomen stabiel in Fryslân. Maar er is wel een aantal zorgelijke trends. Dat zijn onder andere de bodemdaling in het veengebied, verdichting en verzilting op kleigronden en verzuring in zandregio's. In Fryslân wordt gewerkt aan vitalere bodems. Dat is voor alle belanghebbenden en sectoren van belang. De komende jaren is onderzoek nodig, zoveel mogelijk op basis van metingen. Dit kan onderzoek zijn naar de staat van de biodiversiteit in de bodem in de akkerbouwgebieden op de noordelijke zeeklei en delen van het oostelijke zandgebied, het vaststellen van de functies van de bodem in Fryslân en de beste manier om via duurzaam bodembeheer de bodemgezondheid te verbeteren. Bij de Kennis- en innovatieagenda wordt hier verder over gerapporteerd.

Daarnaast zijn er bestaande maatregelen die aantoonbaar bijdragen aan een verbetering van de bodemvitaliteit – en daarmee biodiversiteit en hydrologie – die we al stimuleren via lopende programma's, zoals bijvoorbeeld de Kaderrichtlijn Water. Hiervoor zetten we een versterking en versnelling in. Het gaat dan bijvoorbeeld om investeringen in landbouwmachines voor een duurzame bodembewerking of de kennisprogramma's onder de delta-aanpak agrarisch waterbeheer (DAW)

5.3 WATER

Kaderrichtlijn water en nitraatrichtlijn

Doelen

Concentraties nutriënten (P en N) in grond- en oppervlaktewaterlichamen voldoen aan wettelijke normen (2027)
Concentraties gewasbeschermingsmiddelen in grond- en oppervlaktewaterlichamen voldoen aan wettelijke normen (2027)
Grondwaterlichamen voldoen aan de norm voor een goede kwantitatieve toestand (2027)
Hydrologische condities Natura 2000-gebieden op orde (2027)*

* in de startnotitie NPLG is dit als indicatief doel benoemd. Het op orde brengen van de hydrologische condities van de N2000 gebieden is wel een verplichting van de Kaderrichtlijn Water.

De Kaderrichtlijn Water (KRW) richt zich op de bescherming van het grond- en oppervlaktewater. Het doel ervan is enerzijds dat de *ecologische* waterkwaliteit verbetert om daarmee een goede leefomgeving te bieden aan planten en dieren en anderzijds dat de *chemische* waterkwaliteit goed is, waarmee wordt bedoeld dat het (grond)water geen verontreinigende stoffen bevat. De KRW stelt ook eisen aan de beschikbaarheid van water van voldoende kwaliteit voor Natura 2000 gebieden, voor drinkwater en aan de kwaliteit van zwemwater. De eisen uit de Europese richtlijnen zijn in Nederland onder meer omgezet in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water, de Regeling monitoring Kaderrichtlijn Water en de Waterwet. De Nitraatrichtlijn is de evenknie van het KRW en is gericht op het verminderen van de stikstof- en fosforbelasting van grond- en oppervlaktewater door de landbouw. Hiermee wordt bijdragen aan het bereiken van een goede waterkwaliteit. In 2024 wordt de voortgang van de KRW-aanpak landelijk geëvalueerd en worden de resultaten hiervan voorgelegd aan Provinciale Staten. We zullen de resultaten, daar waar relevant voor het landelijk gebied, ook betrekken bij de herijking van het FPLG in 2025.

Hardheid van de doelen

Bij het niet halen van de doelen van de KRW kan de Europese commissie de betrokken lidstaat in gebreke stellen. Dat kan leiden tot zowel een boete als een dwangsom. Het Rijk kan regionale partijen daarvoor medeverantwoordelijk stellen, maar alleen als decentrale overheden nalatig zijn geweest. De ex ante analyse uit 2021 concludeert dat 'het niet onwaarschijnlijk is' dat Nederland in gebreke wordt gesteld als in 2027 niet wordt voldaan aan de KRW-eisen.

De huidige situatie

De waterkwaliteit en biodiversiteit in en langs het water van Fryslân is de afgelopen jaren toegenomen. Toch zijn de KRW-doelen nog niet behaald. De waterkwaliteit van het oppervlaktewater in Fryslân is nog onvoldoende om een gezond ecosysteem mogelijk te maken. We zien de kwaliteit van het water wel verbeteren, maar niet genoeg om de verplichte ecologische doelen in al het water te halen. De chemische kwaliteit van ons grondwater voldoet aan de maatstaven van de KRW. Die maatstaven gelden voor het grondwater in de diepere lagen. In het ondiepe grondwater worden steeds vaker en steeds meer chemische stoffen aangetroffen (vergrijzing).

Voor de kwantitatieve toestand van het grondwater geldt dat voor een deel van de Natura 2000-gebieden deze nog niet als voldoende wordt beoordeeld binnen de KRW-monitoring. De waterkwaliteit van het oppervlaktewater in Fryslân is nog onvoldoende om een gezond ecosysteem mogelijk te maken. We zien de kwaliteit van het water wel verbeteren, maar niet genoeg om de

ecologische doelen in het water te halen. De chemische kwaliteit voldoet nog in geen enkel waterlichaam² aan de doelstelling.

Aanpak op hoofdlijnen

Naast de maatregelen die al worden genomen is een versterking nodig van de aanpak voor het opheffen van de effecten van het landbouwkundige grondgebruik op de ecologische en chemische kwaliteit van het watersysteem. Verantwoordelijkheden voor deze aanpak zijn verdeeld over het Rijk, provincies en de waterbeheerders. Het transitiefonds van het Rijk gaan we daarom inzetten om onze aanpak van de emissie van gewasbeschermingsmiddelen en nutriënten te verstevigen. Ook gaan wij het natuurvriendelijker beheer van grond- en oppervlaktewater stimuleren, inclusief versterking van het hydrologische systeembeheer ten behoeve van de aanpak van verdroging. De maatregelen in de stroomgebied beheerplannen nemen we daarbij – zoals in de handreiking van het NPLG aangegeven – niet op in het gebiedsprogramma maar betrekken we wel in de processen.

Wat gaan we doen?

- Beperken emissies via continuering Deltaprogramma Agrarisch Waterbeheer door voorlichting, kennisontwikkeling en innovatie, het sluiten van kringlopen, duurzaam bodembeheer en andere emissie reducerende maatregelen;
- Het stimuleren van verduurzaming van agrarische bedrijven vanuit het GLB-NSP;
- Stimuleren bufferzones langs watergangen middels Agrarisch Natuur en Landschapsbeheer (ANLb);
- Natuurvriendelijke inrichting en beheer van water zoals oevers van kanalen en sloten herinrichten, luwe ondiep-waterzones in meren aanleggen, maatregelen nemen om oeverafkalving tegen te gaan, maatregelen nemen voor de afvang van slib en meer doen aan ecologisch slootonderhoud;
- Aanpak van verdroging via de gebiedsaanpak Natura 2000 (zie daarvoor ook de onderdelen natuur)

Generieke maatregelen.

Voor het realiseren van de doelen voor waterkwaliteit geldt ook generiek (landelijk) beleid. Deze maatregelen zijn onder andere opgenomen in het 7^e nitraatactieprogramma, het nieuwe GLB en GLB-NSP, het addendum op het 7^e NAP en de derogatiebeschikking.

- Afbouw van de mestderogatie van 250/240 kg/ha naar 170 kg/ha. Voor grondwaterbeschermingsgebied en N2000-gebied is per direct geen derogatie meer mogelijk. Voor 'met nutriënten verontreinigde gebieden' geldt een versneld afbouwpad. In Fryslân zijn momenteel geen 'met nutriënten verontreinigde gebieden aangewezen'.
- Per 2024 worden aanvullende 'met nutriënten verontreinigde gebieden' aangewezen én gelden voor deze gebieden aanvullende maatregelen.
- Aanhouden van bufferstroken (teelvrij, vrij van mest en gewasbeschermingsmiddelen) met een breedte van 0,5 tot 5 meter, afhankelijk van de grootte perceel en type water (wel/geen KRW water, wel/geen ecologisch kwetsbare waterloop. Fryslân heeft op dit moment geen aangewezen ecologisch kwetsbare waterlopen).
- Per 2025 aanpassing van de teeltspecifieke stikstofgebruiksnormen en het mestproductieplafond.
- Overige basisconditionaliteiten (naast de bufferstroken) voor deelnemers aan het GLB.

² een onderscheiden oppervlaktewater van aanzienlijke omvang, zoals een meer, een waterbekken, een stroom, een rivier, een kanaal, een deel van een stroom, rivier of kanaal, een overgangswater of een strook kustwater.

- Overige maatregelen vanuit het 7^e NAP en de derogatiebeschikking. O.a. eisen aan transport van mest, registratie en bemestingsplan, vanggewassen, elektronisch mestregister, eisen graslandscheuren en vanggewassen na mais (voor met nutriënten verontreinigde gebieden) en verschuiving van de uitrijdatum voor drijfmest en dunne fractie op bouwland. Met verschillende implementatiedatums (2022-2025).

Klimaatadaptatie

Doelen

Beleid, inrichting en beheer aangepast aan het veranderende klimaat. Schade en ontwrichting door weersextremen zoveel mogelijk beperken (2050)

Het Friese water- en bodemsysteem staat onder druk. Verschillende ontwikkelingen, waaronder klimaatverandering, zorgen voor zeespiegelstijging, bodemdaling, verzilting en een toename van extreme weersomstandigheden. Hierdoor neemt de kans op overstromingen, wateroverlast, droogte(schade) en hittestress toe, met potentieel grote sociaaleconomische gevolgen. Daarom is klimaatadaptatie nodig: om ook in de toekomst te kunnen blijven wonen, werken en recreëren in Fryslân, bereiden we ons voor op deze ontwikkelingen.

Hardheid van de doelen

De doelen voor klimaatadaptatie zijn niet wettelijk vastgelegd. Met het Deltaprogramma 2023 zet het Rijk in op waterveiligheid, zoetwatervoorziening en ruimtelijke adaptatie. In de provinciale omgevingsvisie 'De Romte Diele' is klimaatadaptatie als een urgente opgave benoemd. Een nadere uitwerking daarvan is gemaakt in het Regionaal Waterprogramma Fryslân 2022-2027.

Huidige situatie

Verschillende ontwikkelingen, waaronder klimaatverandering, zorgen voor zeespiegelstijging, bodemdaling, verzilting en een toename van extreme weersomstandigheden. Hierdoor neemt de kans op overstromingen, wateroverlast, droogte(schade) en hittestress toe, met potentieel grote sociaaleconomische gevolgen. Belangrijk is het programma Fryslân klimaatbestendig 2050+. Hierin worden de contouren van de toekomst van het Friese watersysteem verkend. Korthedshalve wordt verwezen naar het onderstaande kader.

Wat gaan we doen?

- Continuering van reeds vastgesteld beleid zoals maatregelen om verzilting in het kleigebied tegen te gaan, om water op de zandgronden langer vast te houden en de kans te geven te infiltreren en om water te kunnen bergen bij piekbuien
- Opstellen klimaat- en waterplannen voor de Waddeneilanden en onderzoek naar toekomstbestendige drinkwatervoorziening
- Onderzoek naar en uitwerking van maatregelen op gebied van klimaatadaptatie. Dit komt terug in de Kennis- en innovatieagenda.

Fryslân Klimaatbestendig

In Fryslân zijn onderstaande uitgangspunten en leidende principes uit de kamerbrief over het programma 'Water en bodem sturend' verwoord in de ontwerpvisie 'Fryslân Klimaatbestendig 2050+'. Deze ontwerpvisie betreft een visie voor langere termijn en volgt de fasering (nu, straks en later) van het FPLG. Voor nu en straks wordt ingezet op maatregelen waar breed draagvlak voor is zoals water vasthouden op de zandgronden. Ook worden kennislacunes ingevuld met een kennisagenda. Keuzes voor klimaat- en waterdoelen worden in het concept FPLG nog niet opgenomen. Dat is voorzien in 2025.

De ontwerpvisie wordt binnenkort voor vaststelling voorgelegd aan het algemeen bestuur van Wetterskip Fryslân en betrokken in het ontwerpproces van NOVEX en FPLG. Nadat dit proces is afgerond zullen de finale keuzes in de provinciale omgevingsvisie worden verankerd door middel van een besluit van Provinciale Staten.

De uitgangspunten en leidende principes zijn:

1. Een veerkrachtig bodem en watersysteem, als goede basis voor een duurzame zoetwaterbalans in heel Fryslân, dat een omslag mogelijk maakt van water afvoeren naar water vasthouden en beter kan omgaan met extreme omstandigheden.
2. Meer gebiedseigen zoet water beschikbaar – grond- én oppervlaktewater. Het automatisme dat we jaarrond voor waterinlaat kunnen rekenen op het IJsselmeer als onze nationale regenton, kan veranderen.
3. Niet afwentelen op toekomstige generaties, op andere gebieden, of van privaat naar publiek en vice versa. Het betekent dat we bij investeringen tijdig en voldoende rekening houden met klimaatverandering.
4. De bodemvitaliteit verbetert; we zetten in op herstel, behoud en verbetering van de chemische en biologische bodemkwaliteit. Zo bevorderen we het watervasthoudend vermogen en de biodiversiteit.
5. De waterkwaliteit verbetert; dit is essentieel voor herstel van natuurwaarden en biodiversiteit, voor de landbouw en voor de recreatie.
6. We waarborgen waterveiligheid via het meerlaags veiligheidsprincipe – robuuste primaire keringen, toekomstbestendige ruimtelijke inrichting, adequaat crisis- en risicomanagement;
7. Circulariteit; CO2 vastleggen, energietransitie, grondstoffen en materialen.
8. Partnerschap, omdat we de uitdagingen alleen samen met alle betrokkenen aan kunnen gaan.

5.4 SOCIAAL-ECONOMISCHE VITALITEIT

Doelen

De sociaal-economische vitaliteit van het Friese platteland is een essentieel onderdeel en een hoofddoel van het Frysk Programma Landelijk Gebied. Het landelijk gebied is meer dan alleen een fysieke omgeving; het is een groot deel van onze provincie waar veel mensen wonen, werken, ondernemen en recreëren. Daarom is het van belang dat we verder kijken dan alleen fysieke doelen en mee-investeren in de sociaal-economische vitaliteit van ons landelijk gebied.

Brede welvaart

Bij het streven naar sociaal-economische kwaliteit kijken we naar de brede welvaart in gebieden. Brede welvaart is 'alles wat mensen van waarde vinden' (Planbureau voor de Leefomgeving). In de leefbaarheidsmonitor 'Leven in Fryslân' van het Fries Sociaal Planbureau (hierna FSP) (2021) zien we dat Friesland gemiddeld hoog scoren op deze brede welvaart. Dat is opvallend, aangezien Fryslân een lagere economische welvaart kent dan andere provincies. Het wordt de 'Friese paradox' genoemd. Uit de leefbaarheidsmonitor en de *quality of life index* van Eurobarometer blijkt zelfs dat inwoners van Fryslân hun leefomgeving het hoogste cijfer geven in vergelijking met andere Europese regio's. De Friezen zijn, mede door hun groene leefomgeving en de sociale samenhang in die omgeving, gelukkig (FSP, 2021). Het FPLG zal naar verwachting impact hebben op de brede welvaart in Fryslân. Het zal voor kansen zorgen, bijvoorbeeld op het gebied van de fysieke leefomgeving. Het FPLG kan echter ook een bedreiging vormen voor de economische vitaliteit, in het bijzonder voor de agrofoodsector, en voor de leefbaarheid van het landelijk gebied.

Leefbaarheid en economische vitaliteit

Voor een sociaal-economische analyse van de impact van het FPLG, is het van belang om eerst in kaart te brengen welke ontwikkelingen en uitdagingen we in Fryslân tegenkomen. Daarbij richten we ons voornamelijk op thema's die raken aan leefbaarheid en economische vitaliteit.

Het recent verschenen rapport *Elke regio telt* toont aan dat investeringen in het landelijk gebied sterk achterlopen bij investeringen in de stedelijke gebieden. Bedrijvigheid en grote Rijksinvesteringen hebben zich steeds meer geconcentreerd in het (rand)stedelijk gebied. Voor mensen op het platteland groeit de afstand tot het economische en politieke centrum van Nederland. Deze investeringsachterstand is opvallend aangezien de randstad (Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Noord-Brabant) en de rest van Nederland ongeveer een gelijke bijdrage leveren aan het Bruto Nationaal Product (52% randstad en 48% rest van Nederland). In het rapport wordt vervolgens geconstateerd dat hierdoor de voorzieningen in het landelijk gebied steeds verder afnemen en dat de leefbaarheid onder druk komt te staan.

Uit de leefbaarheidsmonitor (FSP, 2021) blijkt dat 54% van de Friezen de aanwezigheid van voorzieningen zoals supermarkt, basisschool of huisarts belangrijk vindt om aangenaam te kunnen wonen in een dorp of wijk. Voor inwoners van Fryslân is de afstand tot voorzieningen groter dan landelijk; met name tot ziekenhuizen, bioscopen en treinstations. Friezen leggen meer kilometers af dan landelijk en verplaatsen zich vooral per auto. In de afgelopen decennia is het aantal voorzieningen gedaald en de mobiliteit toegenomen (FSP, 2021). Dit betekent dat voorzieningen op een wat grotere afstand toch bereikbaar zijn. Vooral voor plattelandsbewoners is de auto daarbij een belangrijk vervoersmiddel. Niet iedereen kan echter over een auto beschikken, vanwege gezondheid of financiële middelen. De gevolgen worden voornamelijk gevoeld door inwoners met verminderde mobiliteit en inwoners met een krappe portemonnee. Maar ook steeds meer kinderen en jongeren moeten verder reizen naar hun school dan voorheen.

Tegelijkertijd daalt aantal vrijwilligers in Fryslân, terwijl dit juist de groep is die een belangrijk bijdrage levert aan de sociale samenhang en voorzieningen (FSP, 2021). Veel Mienskips initiatieven worden opgestart door vrijwilligers en ook aan verenigingen en kerken leveren zij een belangrijke bijdrage. Hierbij speelt vergrijzing een rol. Jongeren zijn minder bereid tot een vrijwillige bijdrage aan hun leefomgeving. Experts waarschuwen tevens voor een zelfversterkend effect van leefbaarheid (Sociaal-economisch expertpanel FPLG, april 2023). Als mensen zich minder ‘thuis’ voelen in hun leefomgeving, zijn zij minder bereid om zich hiervoor in te zetten. Hierdoor neemt de leefbaarheid af en dat heeft weer gevolgen voor de bereidheid van mensen om zich in te zetten.

De Friese economie staat vanwege de dalende beroepsbevolking de komende jaren voor een grote opgave. Naar verwachting zal de beroepsbevolking met zo’n 20% afnemen (Sociaaleconomisch expertpanel FPLG, april 2023). Het aantal ouderen neemt toe en het aantal jongeren daalt. Uit de leefbaarheidsmonitor (FSP, 2021) blijkt dit in plattelandsgebieden in grotere mate het geval is. Zo trekken jongeren vaker weg om dat ze op het platteland moeilijker aan een huis kunnen komen. Een afname van de beroepsbevolking betekent dat met minder mensen, meer geld verdiend zal moeten worden om het gemiddelde welvaartsniveau in stand te houden.

Naar verwachting zal de economische impact van het FPLG voornamelijk voelbaar zijn in het agrofoodcluster. Hiermee bedoelen we de agrarische- en voedselindustrie en de bedrijven die van deze sector afhankelijk zijn, zoals stalinrichters, installatiebedrijven en verpakkingsbedrijven. Uit onderzoek van de WUR (2022) blijkt dat het agrofoodcluster in Noord-Nederland voor 15% van de economische toegevoegde waarde in de Friese economie verantwoordelijk is en voor 14% van de werkgelegenheid. Hetzelfde onderzoek toont aan dat deze cijfers voor Fryslân hoger liggen. Cijfers van het Innovatiepact Fryslân (IPF) (2023) geven voor Fryslân 20% economische toegevoegde waarde en 17% werkgelegenheid aan. Binnen de agrarische sector is sinds 2000 in zowel in Fryslân (-41%) als in heel Nederland (-46%) het aantal landbouwbedrijven sterker is afgenomen dan de oppervlakte landbouwgrond. Dit betekent dat een aanzienlijke schaalvergroting heeft plaatsgevonden van minimaal 15% (WUR, 2022).

Sociaal-economische aanpak FPLG

Het maken van een sociaal-economische impactanalyse waarin de impact van maatregelen op provinciaal-, gebieds- of zelfs bedrijfsniveau berekend kan worden, is op dit moment niet mogelijk. Zo zijn nog niet alle doelen en maatregelen duidelijk en is onbekend wat de gevolgen zijn van een combinatie van maatregelen in het landelijk gebied. Ook zijn we nog in afwachting van het Landbouwakkoord, waarin afspraken worden gemaakt die het verdienvermogen van de hele sector kunnen bepalen. De komende maanden zal met experts en stakeholders verder gewerkt worden aan een zo breed mogelijke inventarisatie van de verwachte sociaal-economische effecten van het FPLG. De resultaten daarvan zullen wij delen in de verschillende gebieden in onze provincie. Daarnaast werken we aan een meet- en monitoringsmethode om de komende jaren de ontwikkelingen in de sociaaleconomische vitaliteit zo goed mogelijk te kunnen volgen. Ook het Interprovinciaal Overleg ontwikkelt een methode om in de gebieden in gesprek te gaan over de sociaaleconomische effecten.

Wij combineren de maatregelen voor natuur, water en klimaat met maatregelen die de sociaal-economische kracht van het landelijk gebied versterken. Onderdeel van dit FPLG is een voorstel voor een fonds waarbij jaarlijks € 50 miljoen beschikbaar komt dat bij de gebiedsprocessen ingezet wordt. Onze schatting is dat gedurende tien jaar € 50 miljoen euro per jaar nodig is voor de investeringen in onze gebiedsprocessen. Voor de vier verschillende gebieden – Wadden, klei, zand en veenweide – is daarom € 10 miljoen beschikbaar als jaarlijkse investering. Daarnaast rekenen we op € 10 miljoen voor algemene, provincie-brede investeringen die bijdragen aan de sociaal-economische vitaliteit van het landelijk gebied.

Samen met de mensen in de gebieden willen we werken aan de sociaal-economische 'plus' die bij dat gebied past. Daarbij gaat het om maatwerk dat we met gebieden willen ontwikkelen. We koppelen het budget zo veel mogelijk aan de gebiedsprocessen en zoeken combinaties met Regiodeals en andere economische- en leefbaarheidsprogramma's. De uitgaven vanuit het fonds Brede Welvaart worden gekoppeld aan de uitkomsten van de eerder genoemde sociaal-economische analyse. We kijken ook naar nieuwe vormen van samenwerking en gezamenlijk waarde creëren tussen – regionale – sectoren die dat nu nog minder doen dan mogelijk. Denk daarbij aan samenwerking tussen landbouw en industrie en/of detailhandel, recreatie en natuur, enzovoorts.

Wat gaan we doen?

- we brengen, met experts en in de gebieden, verder in kaart wat de sociaal-economische gevolgen van het FPLG zijn
- we ontwikkelen een meet- en monitoringmethode
- we vragen rijksmiddelen aan voor een fonds voor brede welvaart met een omvang van € 500 miljoen
- we ontwikkelen een methode voor het bepalen van de gewenste brede welvaart op gebiedsniveau
- we brengen in kaart welke investeringen in het verhogen van de brede welvaart structureel moeten worden.

5.5 LANDBOUW

Niet alles is maakbaar. Wel kunnen wij in Fryslân invloed uitoefenen op onze toekomst, zowel in sociaaleconomisch opzicht als op de leefomgeving. Wij zetten met dit FPLG stappen om de boer in onze provincie te ondersteunen om te komen tot een volhoudbare bedrijfsvoering. Volhoudbaar door natuurinclusief te werken, grondstoffen en mineralen zoveel mogelijk circulair te benutten en met een goed inkomen voor de boer te kunnen boeren. We verwachten dat iedere boer hier stappen in gaat zetten.

Doelen

Fryslân streeft naar een duurzame landbouw die natuurinclusief, grondgebonden en circulair is, bijdraagt aan het herstel van biodiversiteit, maatschappelijk draagvlak heeft en niet in de laatste plaats economisch renderend is.

Er zijn verschillende perspectieven voor de boer in Fryslân en verschillende routes om daar te komen. Het maken van keuzes over de toekomst en het traject daar naartoe noemen wij het ‘transitiepad’. Het streven van het FPLG is om voor het realiseren van de doelen zoveel mogelijk aan te sluiten bij de ondernemingskracht van de Friese landbouwsector. Hoe bedrijven er in de toekomst uit gaan zien, kan beter zoveel mogelijk worden overgelaten aan het vakmanschap binnen de sector. We sturen dus op doelen, niet op middelen. Als deel van het landelijke Landbouwakkoord wordt geprobeerd om een aantal transitiepaden uit te lijnen. Het gaat daarbij om agrarische bedrijven met een ecologisch en economisch duurzaam toekomstperspectief. De uitwerking daarvan is nog niet af.

Wij zien in Fryslân op hoofdlijnen vijf transitiepaden voor het toekomstig landbouwbedrijf.

1. Hoogproductieve landbouw (gericht op volume)
2. Meerwaardige landbouw (gericht op kwaliteit, bijvoorbeeld biologisch)
3. Blauw/groene diensten (gericht op alternatieve teelten en landbouwproducten)
4. Verbreden (gericht op niet-landbouwgerelateerde producten)
5. Afbouwen

Wij herkennen bovenstaande transitiepaden als wij kijken naar de ontwikkeling van het boerenbedrijf in onze provincie. Ook combinaties van de paden zijn mogelijk. De kansrijkheid van de verschillende transitiepaden hangt onder meer samen met de ontwikkeling van de consumentenvraag, eventuele beloningssystemen en de kenmerken van gebieden. De agrarische sector in Fryslân is divers en zal dat ook blijven.

Sommige doelen van het FPLG zijn te groot om door de Friese overheden alleen gerealiseerd te kunnen worden. Landelijke en Europese beleidsinspanningen en middelen zijn essentieel. Zo streeft Europa naar 25% biologische landbouw en zet de minister van Landbouw erop in dat Nederland koploper kringlooplandbouw wordt in 2030. Ten slotte zijn wij natuurlijk in afwachting van het Landbouwakkoord, dat naar verwachting van groot belang zal zijn voor het perspectief voor de landbouw in Fryslân.

Huidige situatie

De boer in Fryslân is een onlosmakelijk onderdeel van de leefomgeving. Zoals hierboven al aangegeven is de landbouw van strategisch belang voor Fryslân, als producent van duurzaam voedsel en grondstoffen, als economische motor van een vitaal platteland en als kundig beheerder van het landelijk gebied. De biologische landbouw heeft daarin als Europees erkend keurmerk een bijzonder positie verworven en draagt actief bij aan beeld en imago van Fryslân, als de landbouwprovincie van Nederland.

In Noordelijk verband wordt op dit moment verkend, hoe een natuurinclusieve kringlooplandbouw tot uitwerking kan komen. Dit kan op verschillende schaalniveaus. Ook zien wij innovaties op het gebied van humane fecaliën en hoe deze ook weer in de kringloop worden opgenomen. Naast dit spoor kan ook het spoor van verspilling en GFT afval, bijdragen aan een gesloten mineralen kringloop. Op deze manier kan de noodzaak van kunstmest verder worden afgebouwd en wordt een de mineralenkringloop volledig gesloten.

Op bedrijfsniveau zijn verschillende knoppen om aan te draaien om tot een gesloten kringloop te komen. Verliezen van ammoniak en CO₂ zijn nu hoog. Er zijn zowel in het management als in stallen, mogelijkheden om deze verliezen af te vangen en in te zetten voor het verduurzamen van de sector. Te denken valt aan groene kunstmest of het vastleggen van CO₂ in bijvoorbeeld Agroforestry. Instrumenten, subsidies en programma's die beschikbaar zijn, zijn onder meer de Investeringsregeling Reductie Stikstofemissie Noord Nederland ('Laaghangend Fruit'), het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW), de Regiodeals en uiteraard de verschillende regelingen die onder het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid vallen, zoals het agrarisch natuurbeheer. Verder stellen wij kennis en expertise beschikbaar, onder meer via de Dairy Campus, SPNA, het kenniscentrum Bodem, het kenniscentrum Verzilting, het Living Lab Fryslân, de Landbouwadvispool (LAP), de Feriening Biologische Boeren Fryslân, praktijknetwerken zoals www.netwerkpraktijkbedrijven.nl en [bemest op z'n best](#) en kennisinstellingen.

Wij maken ons hard voor een sturing op doelen voor hoofdlijnen. Op dit moment zijn er flink wat regels en verordeningen die – vaak gestapeld – bij een agrarisch bedrijf terecht komen. Inmiddels is deze stapel van voorschriften zo groot en complex dat weinigen het geheel, dat een agrarisch bedrijf aangaat, nog kan overzien. In de praktijk leidt dit steeds vaker tot knellende en onwerkbaar situaties, ondanks de goede bedoeling van de verschillende regelingen. Met als gevolg een afname van het draagvlak, vermindering van handelingsperspectief en verhoging van de benodigde handhavingcapaciteit. Een goed werkende doelsturing kan individuele middelenvoorschriften op den duur overbodig maken.

Aanpak op hoofdlijnen

Wij willen met het Frysk Programma Landelijk Gebied de keuzes zoveel mogelijk bij de boeren zelf laten, maar ze daarbij wel ondersteunen. Deels kan dit met bestaande instrumenten en maatregelen. Waar die nog ontoereikend zijn, worden nieuwe ingezet. Het zal hier voornamelijk gaan om tijdelijke stimulansen die boeren gelegenheid geven om zich aan te passen aan veranderende doelen en omstandigheden.

Wij gaan volop door met de uitvoering van de Friese Landbouwagonde 2021-2030. Waarmee wij de komende jaren blijven werken aan thema's die ook voor het FPLG van belang zijn, of in dit programma wellicht nog minder goed zijn uitgewerkt. Dit in samenwerking met de praktijk en kennisinstellingen. Het sluiten van grondstoffen- en mineralenkringlopen is hiervan een voorbeeld als ook de begeleiding van boeren die willen omschakelen naar een biologische bedrijfsvoering. Ook met betrekking tot de andere actiepunten van de Landbouwagonde wordt kruisbestuiving gecoördineerd met het FPLG, te weten:

- Maximale toegevoegde waarde voor lokale of biologische ketens
- Efficiënt en duurzaam voor de wereldmarkt
- Nieuwe vormen en waardecreatie van agrarische diensten en producten
- Versterken agrarisch ondernemerschap
- Productiewaarden versterken door en uitwisselen van (praktijk) kennis & innovatie

- Waarde toekenning vanuit gebiedswaarden, biodiversiteit en grondgebondenheid

Wij sluiten daarmee aan op agrarische toekomstbeeld van Noord-Nederland 'Topvoedsel uit een rijk landschap'. Deze ontwikkelingen passen bij de beleidsbrief uit 2017, met als titel 'Naar een duurzame landbouw, in Fryslân' en de startnotitie van de Friese Landbouwagonderzoekagenda.

Cruciaal voor de bereidheid tot verandering is het bieden van perspectief. We willen daarom agrariërs zoveel mogelijk helderheid bieden over mogelijkheden om ook in de toekomst een goede boterham te verdienen en te kunnen investeren. De beschikbaarheid van voldoende en hoogwaardige landbouwgrond in samenhang met de mogelijkheden om die grond efficiënt te kunnen exploiteren is daarbij een sleutel. In het volgende hoofdstuk komen wij daarop terug.

Daarnaast nemen wij het initiatief om te komen tot een Fries Beheerfonds en het Fries Innovatiefonds voor de Landbouw. Twee fondsen waarmee wij in de periode tot 2036 – de looptijd van het Transitiefonds – de landbouw in onze provincie bijstaan om de stappen te zetten naar een duurzame toekomst. Wij vragen hiervoor middelen uit het Transitiefonds.

Met het Fries beheerfonds zetten we in op doelsturing. Uit het fonds kan structureel geput worden voor het belonen van een duurzame bedrijfsvoering, via [het werken met Kritische Prestatie Indicatoren](#) (KPI's). Zo wordt sturen op doelen mogelijk en wordt een beroep gedaan op het vakmanschap en ondernemerschap van de boer. Er zijn inmiddels drie sets KPI's beschikbaar: twee vanuit de Biodiversiteitsmonitoren Melkveehouderij en Akkerbouw en één vanuit het landelijke kringlooplandbouw-traject (de zogeheten KPI-K's). Het ministerie van LNV werkt met een aantal provincies en de Wageningen Universiteit aan een nieuwe landelijke KPI-set die de standaard moet worden voor publieke en private beloningssystemen. In het algemeen is er sprake van indicatoren op het gebied van onder andere voedingsstoffen, klimaat, circulariteit, water, bodem en biodiversiteit. Een uitgebreide toelichting wordt gegeven in Bijlage 8: mogelijkheden voor doelsturing met Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's). Vanaf 2024 gaan we stapsgewijs het werken met en belonen van doelen starten.

Binnen de KPI-systematiek zal gewerkt worden met drempel- en streefwaarden. De drempelwaarde is het wettelijk minimum. Pas wanneer een boer op een bepaalde KPI beter scoort dan de drempelwaarde, kan voor die prestatie een beloning toegekend worden. Aan het halen van de ambitieuzere streefwaarden wordt een hogere beloning verbonden. Beloningen zijn waarderingen zoals geld, korting op de pacht prijs, extra grond en ontheffingen. De drempel- en streefwaarden zullen worden vertaald naar de Friese situatie.

Ook komen wij tot de aanvraag bij het Rijk voor de instelling van het Fries Innovatiefonds voor de landbouw. Hiermee willen wij sprongsgewijze ontwikkelingen, die nodig zijn voor een succesvolle transitie, financieren. Met de komst van het Nationaal Programma Landelijk Gebied worden er steeds veranderende eisen gesteld aan boerenbedrijven. In sommige gevallen kunnen die hieraan niet langer voldoen door relatief kleine wijzigingen in de bedrijfsvoering. Soms zullen grotere investeringen nodig zijn om te zorgen dat landbouwbedrijven in Fryslân – vaak relatief kleine gezinsbedrijven – door veranderingen niet buitenspel worden gezet. Hierbij valt te denken aan het moderniseren van stallen, aan het realiseren van duurzame innovaties om methaan- en stikstofemissies terug te dringen, of aan het realiseren van voldoende verdienvermogen.

Het Fries Innovatiefonds voor de landbouw is bedoeld om 'hoger hangend' fruit, dat wil zeggen meer kapitaalintensieve investeringen die nodig zijn voor de transitie, te ondersteunen. De bijbehorende

subsidieregeling zal vergelijkbaar zijn met die van de Investeringsregeling Reductie Stikstofemissie Noord Nederland ('Laaghangend Fruit'), die voornamelijk kleine investeringen en verandering in de bedrijfsvoering ondersteunt. De te subsidiëren maatregelen zullen mede-afhankelijk zijn van nog vast te stellen landelijk en provinciaal beleid.

Wat gaan we doen?

- Wij komen met een Innovatiefonds Landbouw voor verdere innovatie en vernieuwing van landbouwbedrijven. Hiervoor vragen we bij het Transitiefonds € 50 miljoen aan voor tien jaar.
- Om het werken met Kritische Prestatie Indicatoren te ondersteunen wordt het Fries Beheerfonds in het leven geroepen. Daarvoor vragen wij € 386 miljoen aan bij het Transitiefonds voor de periode tot 2035.
- Daarnaast gaan wij door met de uitvoering van de Friese Landbouwagonderwerpen 2021-2030.

6 INSTRUMENTEN

Voor het realiseren van de doelstellingen van het FPLG zijn instrumenten nodig. Het is zonneklaar dat de beschikbaarheid van grond één van de belangrijkste instrumenten is om in de gebieden succesvol doelen te kunnen realiseren. Grond is schaars in onze provincie en wij zien dat de druk op grond steeds groter wordt. Het is voor zowel natuurontwikkeling als een vitale landbouw essentieel dat wij heldere spelregels hebben hoe wij – de grondeigenaren en de overheid – in onze regio omgaan met grond. In het kader van het FPLG zetten wij belangrijke stappen naar een meer actief grondbeleid.

Daarnaast is een zogenaamde instrumentenkoffer ontwikkeld, die helpt om scherp te krijgen op welk niveau wij maatregelen en instrumenten inzetten. En wij komen met concrete voorstellen voor het intensiveren van het beheer en de inrichting van onze (agrarische) natuur. In dit hoofdstuk gaan we daar dieper op in en komen we het concrete voorstellen.

6.1 GROND

Grond speelt een cruciale rol in de diverse provinciale gebiedsopgaven. Grond is uniek en plaatsgebonden, aankoopkansen doen zich soms weinig voor. Tot dusver is de overheid – Rijk, provincie, het waterschap en de gemeente – terughoudend in de actieve aankoop van grond, terwijl dit bijvoorbeeld rond de invulling van woonlocaties of infrastructuur veel meer gebruikelijk is. Aankopen van grond is nu – en ook straks – niet een doelstelling in zichzelf. Wel gaan we veel actiever de schaarse grond inzetten voor de doelstellingen van het FPLG.

Analyse van de taakstellingen van het FPLG wijst uit dat er in de nabije toekomst als gevolg van extensiveringsopgaves meer landbouwgrond nodig is om een gelijke productie te realiseren. Wij zien dat nu al bijvoorbeeld door het afschaffen van de ontheffing van het uitrijden van te veel mest ('derogatie') en dat zal sterker worden bij de veelheid van doelstellingen die in dit plan worden beschreven. De eerste ervaring van de integrale doelstellingen van gebiedsontwikkeling in Aldeboarn de Deelen, laat zien dat er een nieuwe dynamiek loskomt, namelijk die van ruilverkaveling. Het verhogen van het waterpeil, samen met het realiseren van andere doelstellingen, wordt gecombineerd met ruilverkaveling van verscheidene landbouwpercelen in nauw overleg met de boeren. Dit komt de landbouw ten goede en borgt de nieuwe doelstellingen rondom duurzaamheid. In de wandelgang noemen wij dit proces de 'ruilverkaveling 2.0'.

Wij vinden het van groot belang dat bij de druk op schaarse ruimte, goede landbouwgrond beschikbaar is en blijft. Ook voor natuurbeheer en -ontwikkeling is een actief grondbeleid noodzaak. Om met elkaar in Fryslân de doelen van het FPLG te realiseren en tegelijk een heldere toekomst te bieden voor ondernemers is het belangrijk is om actief de grond van 'aanbieders van grond' beschikbaar te krijgen ten bate van de 'blijvers'. Soms zal dit prima gaan in onderling overleg. Als dat niet zo is zullen wij in gebiedsprocessen ons maximaal inzetten om grond beschikbaar te krijgen en te houden voor boeren die verder willen in onze provincie.

Om het bovenstaande te bereiken komen wij tot de volgende uitgangspunten.

1. Daar waar het om in de realisatie van de doelstellingen van ons programma te voorzien, nodig is kopen we gronden aan. Wij gaan daarvoor in de periode 2024 en 2025 de mogelijkheden voor een actief grondbeleid verruimen. Concreet betekent dit dat wij aan het Rijk voorstellen om ons ingestelde Investeringskrediet Strategische Grondvoorraad te verruimen met € 100 miljoen euro. Daarmee zetten wij in deze periode in op verwerving van het aanbod van aanbieders van grond.

Om op een passende schaal aankopen te kunnen doen leggen wij in 2024 een aankoopregeling ter goedkeuring voor aan de Europese Commissie. In 2025 wordt opnieuw gekeken naar de wijze waarop wij ons op de grondmarkt begeven en de hoogte van het noodzakelijk budget grondaankopen. Ook willen wij dan opnieuw kijken hoe de samenwerking met het Rijk verloopt en worden mogelijkheden onderzocht voor een grondfonds samen met andere partijen, zoals (private) financiers.

2. Grondeigenaren kunnen de komende periode te maken krijgen met nieuwe kansen en beperkingen. Zeker als functieverandering in het spel is, is het niet vanzelfsprekend dat grondeigenaren vrijwillig tot verkoop of verkaveling over gaan. We maken gebruik van minnelijke processen – vrijwilligheid – om met elkaar tot een ruil of verkaveling van grond te komen. Mocht dit niet lukken dan bestaat de mogelijkheid om het gebiedsproces te ondersteunen door middel van wettelijke instrumenten zoals de eerdergenoemde WILG.

Het is ook mogelijk om meer verplichtend te handelen, bijvoorbeeld via voorkeursrecht (Omgevingswet) of onteigening. ‘Technisch’ gezien biedt onteigening een financieel voordeel voor de verkopend eigenaar. Onteigening geeft de mogelijkheid om boven de marktprijs te vergoeden aan een eigenaar, de ‘volledige schadeloosstelling’. Zonder onteigeningstitel, of een door de Europese Commissie goedgekeurde regeling, is dit niet mogelijk.

Omdat onteigening de basis van ons rechtsgevoel raakt – persoonlijk eigendom – kiezen wij er voor het instrument van onteigening niet in te zetten. In lijn met ons eerdere besluit over de realisatie van het Fries Natuur Netwerk, kan er een moment zijn om te komen tot een heroverweging van dit uitgangspunt.

3. Het huidige grondbeleid van de provincie beperkt de mogelijkheden om – zonder budget en/of zonder gebiedsproces – grond aan te kopen. Om ruimte te bieden voor landbouw en natuur wordt dit najaar een voorstel tot verruiming van de mogelijkheden van het grondbeleid aan Provinciale Staten voorgelegd. De verruiming zal zich richten op mogelijkheid tot voorfinanciering, inzet van de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG), de duur en de omvang van grondbezit door de provincie en de door de provincie in te zetten instrumenten. Criteria voor grondaankoop die wij recent hebben vastgesteld vormen hiervoor de basis.
4. Ervaring leert dat het aankopen van grond specialistisch werk is en veel tijd neemt. Tegelijk komt een mogelijkheid vaak spontaan op de markt en is snelheid van handelen vereist. Binnen gebiedsprocessen is vaak onvoldoende expertise aanwezig om door te kunnen pakken als het nodig is. Daarom stellen wij een expertteam grond in. Dit team verbindt kansen en mogelijkheden met elkaar ter ondersteuning van gebiedscommissies. Daarnaast vormen we een provinciale vastgoedorganisatie die op basis van het Investeringskrediet Strategische Grondvoorraad en op basis van een mandaat snel en slagvaardig kan opkopen.
5. Er is momenteel een veelheid aan landelijke en provinciale regelingen die het grondinstrumentarium van Fryslân bepalen. De belangrijkste daarvan zijn: Subsidieregeling Kwaliteitsimpuls Natuur en Landschap (SKNL), Landelijke Beëindigingsregeling Veehouderij (LBV+), Maatregelgerichte aanpak Stikstof (MGA), Nationale Grondbank, Flankerend beleid Veenweide, pacht, rood voor rood, de eerdergenoemde WILG, Friese grondbank, Natuer mei de Mienskip, kwalitatieve verplichting, grondtafels en het Aankoop Strategieplan (ASP). In bijlage 6 (Aanpak Grond) kunt u meer lezen over de diverse regelingen. Onze meer actieve inzet op het grondinstrument noodt ons tot een heroriëntatie op de samenhang en effectiviteit hiervan. In het voorjaar van 2024 stellen wij een nadere analyse op, met daarbij voorstellen voor samenhang en een werkwijze ‘wat wanneer’ wordt toegepast.

Wat gaan we doen?

- Wij stellen voor aan het Rijk om ons ingestelde Investeringskrediet Strategische Grondvoorraad te verruimen met € 100 miljoen euro, als onderdeel van het FPLG
- Dit najaar wordt een voorstel tot verruiming van de mogelijkheden van het grondbeleid aan Provinciale Staten voorgelegd
- Ter ondersteuning van de gebiedsprocessen wordt een expertteam grond in het leven geroepen
- In het voorjaar van 2024 stellen wij een nadere analyse op van het 'wat, wanneer' van de diverse Rijks- en provinciale grondinstrumenten.

6.2 ARKBAK

De instrumentenkoffer – of arkbak zoals we in Fryslân zeggen – voor het landelijk gebied is rijkelijk gevuld. Er zijn drie niveaus te onderscheiden waarop instrumenten kunnen worden toegepast.

- Generiek. Dit zijn instrumenten die voor iedereen – iedere boer of natuurbeheerder bijvoorbeeld – beschikbaar zijn. Denk aan regelingen vanuit het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid of vergoedingen voor natuurbeheer.
- Gebiedsgericht. Veel instrumenten en financiële regelingen komen beschikbaar als onderdeel van een gebiedsproces. Zo zijn in onze provincie bijvoorbeeld de landbouwcollectieven succesvol in het agrarisch natuurbeheer en komen subsidies voor duurzaamheid vrij als er gebiedsgericht wordt samengewerkt.
- Bedrijfsniveau. Het laatste niveau ten slotte zijn de instrumenten die beschikbaar zijn voor een individuele ondernemer. Advies via de Landbouwadviespool of duurzaamheids subsidies zijn voorbeelden van individuele instrumenten.

Het voert te ver om in dit FPLG een totaaloverzicht van instrumenten op te nemen. In bijlage 17 is een samenvatting te vinden van veelgebruikte maatregelen en instrumenten. Wij voorkomen dat we in iedere regio van Fryslân opnieuw het wiel uitvinden met de gebiedsgerichte aanpak en werken toe naar een meer gestructureerde aanpak van het gebiedsgericht werken. De Arkbak wordt door ons als provincie beheerd in nauwe samenspraak met de Landbouwadviespool.

6.3 RUIMTELIJKE INPASSING

De maatregelen en ingrepen die binnen dit programma – en vooral straks in de uitvoering – worden geformuleerd, zullen vaak ruimtelijk en planologisch geregeld moeten worden. We gaan daarbij uit van de situatie vanaf 1 januari 2024, als de nieuwe Omgevingswet in werking treedt.

Voor sommige voorstellen zal gelden dat de uitvoering past binnen de geldende gemeentelijke omgevingsplannen. Dan is uitvoering in principe toegestaan, of kan regelmatig met een beoordeling door de gemeente worden volstaan. In sommige gevallen zal wel nog een vergunning nodig zijn of moet melding worden gedaan omdat bijvoorbeeld sprake is van een milieubelastende activiteit, een flora- en fauna activiteit of een Natura 2000 activiteit. Voor activiteiten die niet passen binnen de regels van het bestemmingsplan of omgevingsplan, is een planologische procedure nodig. Als het een incidentele afwijking is, kan dat mogelijk gemaakt worden door een afwijking van het omgevingsplan aan te vragen bij de gemeente. De gemeente kan ook het omgevingsplan aanpassen voor het betreffende perceel. Als het een groter gebied beslaat kan de gemeente ook het omgevingsplan aanpassen.

Gaat het om maatregelen die gemeentegrenzen overschrijden, of die meerdere gemeenten beslaan, dan kan er in goed overleg met de gemeenten worden gekozen voor het maken van een provinciaal projectbesluit. De inhoudelijke voorbereiding onder de nieuwe Omgevingswet wijkt niet veel af van de huidige situatie. Wel is er een sterkere verplichting tot participatie en voorbereiding.

Wij vinden het belangrijk dat we als overheid – Rijk, provincie, waterschap en gemeenten – zoveel mogelijk gelijk optrekken richting belanghebbenden in gebiedsprocessen. De gemeente heeft als eerste overheid een sleutelrol om hier goed invulling aan te geven. De provincie biedt een ondersteunende en adviserende rol aan om de ruimtelijke en landschappelijke inpassing tot stand te brengen. Voor grotere gebiedsopgaven wordt via proces van ontwerpend onderzoek gewerkt. Het planologisch instrumentarium bij gebiedsprocessen gaat verder dan de Omgevingswet. Ook bevoegdheden van het waterschap en de provincie zijn daarbij van belang.

6.4 BEHEER EN INRICHTING

Momenteel worden vele doelstellingen van een duurzaam landelijk gebied gerealiseerd met de verschillende instrumenten die er zijn voor beheer en inrichting van (agrarische) natuurgebieden. Beheer en inrichting klinkt misschien niet heel spannend, maar is voor ons de sleutel om te komen tot concrete stappen naar een duurzaam Fryslân. Wij zien hiervoor drie redenen:

1. Is Fryslân is grote belangstelling voor en deelname aan het agrarisch natuurbeheer (ANLb), wat dan ook resulteert in het grootste areaal en budget van alle provincies. Ook voor de uitrol van Aanvalsplan Grutto is veel belangstelling.
2. De regelingen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) en het ANLb zijn ingebed in de Europese wet- en regelgeving en kunnen daarom makkelijk worden ingezet zonder tegen juridische obstakels op te lopen.
3. Vanaf 2023 is het Nationaal Strategisch Plan (NSP) leidend bij toekenning van de budgetten van het GLB en wordt het agrarisch natuurbeheer breder ingezet met extra taken op klimaat, water en ook bodem.

Bovenstaande elementen zijn voor ons de overweging geweest om in onze aanpak en uitrol van het FPLG prioriteit te leggen bij beheer en inrichting. Wij doen dit tegen de achtergrond van het vervagen van de vaak harde grens die er momenteel nog is tussen natuur enerzijds en landbouw anderzijds. In de toekomst komen natuur en landbouw dicht bij elkaar te liggen. Boeren krijgen de mogelijkheid om agrarisch natuurbeheer een structureel deel van het inkomen te laten zijn en Terreinbeherende organisaties zien kansen om te experimenteren met natte teelten of begrazingsbeheer met vee. Wij schrijven dit soort ontwikkelingen niet voor, maar zetten ons wel in om structureel – financieel – houvast te geven aan betrokkenen.

De regelingen

De belangrijkste regelingen die we in Nederland kennen worden – deels – gefinancierd vanuit het GLB. Sinds dit jaar worden de Europese gelden van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid uitgekeerd vanuit het eerdergenoemde Nationaal Strategisch Plan.

De kerndoelen van het nieuwe GLB zijn

- een slimme, veerkrachtige landbouw
- Milieu, biodiversiteit en klimaat
- En brede plattelandsontwikkeling.

Deze doelen komen overeen met de doelen van het FPLG.

Concreet zijn er twee budgetten in de periode 2023 – 2027 die aanvullend aan de reguliere beleidsmiddelen in Fryslân beschikbaar zijn. Dat betreft de ‘Samenwerkingsmaatregel Veenweide en Natura 2000 – € 85 miljoen voor onze provincie – en de niet grondgebonden maatregelen als kennis, investeringen en innovatie voor in totaal € 48 miljoen voor Fryslân.

Nationale financiering voor het ANLb is door de provincie gedekt middels het Natuurpact en aanvullend gefinancierd vanuit de Kadernota Fryslân 2023. Het beheer wordt uitgevoerd via de zeven agrarische collectieven in Fryslân, waarvan ruim 1.800 boeren lid zijn. Hiermee is het agrarische natuurbeheer een belangrijk instrument met een groot netwerk van deelnemende boeren in de gebiedsgerichte groenblauwe opgaven in onze provincie.

Ten slotte zijn er nog diverse andere regelingen die voortkomen uit de Subsidieregeling Natuur en Landschap (SNL). Twee belangrijke daarvan zijn de SKNL – Subsidieregeling voor Kwaliteit Natuur en Landschap – en de SrNL regeling voor de beheervergoedingen voor de Terreinbeherende organisaties.

Beheer en inrichting; nu, straks en later

Vanuit de diverse regelingen zijn er vele zogeheten ‘meekoppelkansen’ te realiseren, die voor het FPLG van belang zijn. Agrarisch natuurbeheer wordt bijvoorbeeld niet alleen voor weide- en akkervogels ingezet, maar ook voor de realisatie van de Groenblauwe dooradering en kruidenrijke randen en de bufferstroken die de waterkwaliteit bevorderen en de Friese landschapstypen herkenbaar houden.

Investeren in beheer

Het is onze ambitie om in het nu – de periode 2024 en 2025 – concrete stappen te zetten in het verbeteren van ons natuurbeheer. Een belangrijk onderdeel daarbij is het toekennen van extra beheerbudget om de provinciale ambitie te realiseren en de wachtlijsten van de collectieven te verminderen. Daarnaast willen wij het beheer ondersteunen met investeringen en extra aanleg van landschapselementen. De investeringen nodig voor het optimaal inrichten van weidevogelgebieden – Aanvalsplan Grutto – en voor aanpassing waterhuishouding, worden waar dat kan gecombineerd met de veenweideaanpak en de klimaatadaptatie. In Fryslân is meer ambitie dan beschikbaar budget.

Een tweede stap is gericht op het natuurbeheer binnen de natuurgebieden. Dat betreft het verhogen van de vergoeding die wij – het Rijk en de provincie – geven aan de Terreinbeherende organisaties. Momenteel wordt 84% vergoed en daarmee blijven concrete maatregelen tot natuurverbetering liggen. In het kader van het Maatregelpakket natuur doen wij voorstellen om de beheervergoeding voor de komende zes jaar te verhogen tot 99%. Daarnaast willen wij de middelen uit het eerdergenoemde Fries Beheerfonds zoveel mogelijk inzetten vanuit de infrastructuur van het agrarisch natuurbeheer in onze provincie.

Arealen in de toekomst

In het straks – de periode tot 2035 – liggen er nog andere belangrijke ontwikkelingen. Het landschapsbeheer is bij uitstek het instrument waarbij de extra inspanning en nadeelcompensatie van grondgebruikers vergoed kan worden. Een inschatting welk areaal ANLb-beheer in deze gebieden extra nodig is, moet nog gemaakt worden na analyse van de doelopgave van het totale FPLG. Hierbij worden de doelen Aanvalsplan Grutto, de zogeheten VHR-doelen, de groenblauwe dooradering en de maatregelen waterkwaliteit integraal meegewogen. Ook doen wij samen met de agrarische

collectieven een verkenning naar de toekomstige oppervlaktes van het areaalbeheer. Tegen de achtergrond hiervan kijken wij met een schuin oog naar de nieuwe Natuurverordening waar momenteel in Brussel over wordt gesproken. Deze ambitie vraagt in veel gevallen een aanpassing van de bedrijfsvoering van het boerenbedrijf. Samen met de collectieven gaan wij in gebiedsprocessen bekijken wat integrale verdienmodellen zijn. Naast beheer gaan we hierbij inzetten op bedrijfsaanpassingen en garantie op langjarige betaling voor groenblauwe diensten. Bij de herijking van het FPLG in 2025 komen wij hier specifiek bij u op terug.

Structurele financiering

Ten slotte ligt er een belangrijke opgave om de vergoedingen die de landbouw ontvangt voor het natuurbeheer een structureel karakter te geven. Het is nu moeilijk voor boeren om de reguliere bedrijfsvoering om te zetten naar een meer duurzame opzet, omdat de looptijd van de regelingen beperkt is tot zes jaar. Dit is in onze ogen een onnodige belemmering bij de stappen die we willen zetten naar een duurzaam Fryslân. Uiteraard ligt dit buiten onze directe invloed. Maar omdat wij dit element zó belangrijk vinden, nemen wij als kostendrager voor dit programma een extra post op voor financiering van beheer en inrichting voor de periode 2028 – 2035. Zonder houvast over dit perspectief op middellange termijn ontbreekt er een belangrijk element in Fryslân om gezamenlijk de ontwikkeling van ons platteland vorm te geven. Daarbij willen wij wel benadrukken dat blijft dat het Rijk zich garant stelt voor dekking van de beheerkosten ook na de periode van 2035.

Wat gaan we doen?

- In het kader van het FPLG wordt extra beheerbudget aangevraagd om de provinciale ambitie te realiseren en de wachtlijsten van de collectieven te verminderen
- Wij stellen voor aan het Rijk om de beheervergoeding voor Terreinbeherende organisaties de komende zes jaar te verhogen tot 99%
- Onderdeel van de integrale financiering van het FPLG is een aanvraag voor financiering van het agrarisch natuurbeheer voor de periode 2028 – 2035.

7 MONITORING, EVALUATIE EN BIJSTURING

Concrete vooruitgang boeken, zorgen dat ‘doen’ ook tot de goede dingen leidt, is alleen mogelijk als bijgehouden wordt of we de goede kant op gaan en of wat we doen daarbij helpt. En, het allerbelangrijkste, op basis daarvan de steven wenden waar nodig en mogelijk. Monitoring en evaluatie, dus. Analyse in het kader van het FPLG heeft geleerd dat binnen de provincie momenteel 54 monitoringssystemen zijn die op enigerlei wijze een raakvlak hebben met het doelbereik van het FPLG. Ruim de helft daarvan is beschikbaar en heeft valide data. De andere helft is nog in opbouw of wordt niet voldoende voorzien van data. Twee belangrijke onderdelen hiervan zijn het meetnet Stikstof waar wij recent het initiatief toe hebben genomen en de doorontwikkeling van Monitoringsnetwerk Natuur als onderdeel van het Natuurpact.

Om daadwerkelijk aan te kunnen tonen of we ‘de goede dingen doen’, zien wij twee verschillende onderdelen van monitoring: het doelbereik en de inspanningen.

Monitoring op doelen

Het eerste niveau is dat van de uiteindelijke doelen. Wordt het water schoner, de biodiversiteit groter, leeft het landelijk gebied sociaal-economisch op? De provincies zijn met de gebiedspartijen verantwoordelijk voor het verzamelen en beschikbaar stellen van de gegevens die nodig zijn om de voortgang, resultaten en effecten van de maatregelen van het gebiedsprogramma te kunnen volgen en bij te kunnen sturen. Wij willen hierbij niet alleen kunnen meten welke doelen zijn bereikt, maar ook de tussentijdse voortgang in beeld brengen.

Het streven is daarbij zoveel mogelijk aan te sluiten bij monitoring die al gebeurt, zoals voor stikstof door de RIVM, het waterkwaliteitsportaal, de bestaande monitor Klimaatbeleid en de Natuurmonitoring door BIJ12. Zo wordt in alle provincies zoveel mogelijk vergelijkbaar gemonitord, zoals via het systeem ‘VHR Compleet’ en het registratiesysteem SOMERS voor de veenweidegebieden in ons land.

Natuurlijk volgen we ook de voortgang van ons sociaaleconomische hoofddoel. Dat doen we via het concept ‘brede welvaart’, dat in principe alle aspecten omvat waar mensen plezier en geluk aan ontleen. We sluiten hiervoor zoveel mogelijk aan op de Monitor Brede Welvaart van het CBS en de monitoring van brede welvaart door ons eigen Planbureau Fryslân. Aanvullend op deze algemene doelmonitoring gaan we per gebied afspraken maken over doelmonitoring op gebiedsniveau.

Monitoring op inspanningen

Als tweede willen we monitoren op het niveau van budget en maatregel. Niet altijd leidt een maatregel tot een bepaald doel en soms worden er hele andere resultaten bereikt. Ook het Rijk verwacht van ons een rapportage over de voortgang van de uitrol van maatregelen en de budgetbesteding. Wij willen deze monitoring zoveel mogelijk koppelen aan het niveau waar het uiteindelijk om gaat; dat van de bedrijven waar de afspraken mee worden gemaakt. Waar mogelijk is er ook een samenhang met de eerdergenoemde Kritische Prestatie Indicatoren. Belangrijk daarbij is dat wij de regeldruk voor de boeren niet willen verhogen en dus maximaal gebruik maken van data en gegevens die wij al hebben, zoals bijvoorbeeld van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.

Thermometer

Om het doelbereik goed in beeld te kunnen brengen is het van belang om voor onze provincie op zoveel mogelijk onderdelen een duidelijke nulmeting te hebben. Op dit moment is er niet een totaaloverzicht waarin inzichtelijk is vanaf welk jaar welke doelstelling geldt en hoe dit wordt gemeten. Een belangrijke vervolgactie van dit programma is om dit in beeld te brengen. Dit wordt gekoppeld aan de Kennis- en innovatieagenda FPLG.

Belangrijk element van het monitoren is ook leren en ontwikkelen. Meten is niet alleen een validatieproces, het is ook het gesprek aangaan en elkaar begrijpen. Wij willen dan ook goed luisteren naar de elementen van meten en monitoren die voor de betrokkenen in gebiedsprocessen van belang zijn. Wij nemen het initiatief om van de boeren, de Terreinbeherende organisatie en andere betrokkenen, te horen welke elementen een onderdeel zullen zijn van de Kennis- en innovatieagenda en de monitoring.

Bijsturen

We volgen de aanbeveling van Remkes om in 2025 en 2028 een tussentijdse stand van zaken op te maken. Zoals aangegeven wordt 2025 daarbij een belangrijk jaar, omdat deze tussenresultaten ook bepalend zijn voor de doelstellingen tot 2035. Wij sluiten met onze monitoringsystematiek aan bij de opzet die momenteel wordt ontwikkeld door de nationale Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied (RTLG). Hiermee wordt geborgd dat alle betrokkenen zowel binnen als buiten onze provincie de beschikking hebben over de juiste en gevalideerde gegevens. De monitoring vanuit RTLG is hét instrument waarmee bestuurlijk kan worden bijgestuurd op voortgang van maatregelen en doelbereik. Uiteraard gebruiken wij deze gegevens ook om de gebiedsprocessen te voorzien van goede stuurinformatie.

8 UITVOERING

Als een programma de titel ‘it is mei sizzen net te dwaan’ meekrijgt, dan kan een hoofdstuk ‘Uitvoering’ niet ontbreken. Vele elementen van uitvoering zijn in dit programma de revue al gepasseerd. Wij gaan onze gebiedsgerichte aanpak herorganiseren op basis van de uitgangspunten van dit programma. Wij zetten de stap naar een meer actief grondbeleid. En wij maken ons sterk voor het verbeteren van de randvoorwaarden voor beheer en inrichting van het landelijk gebied.

Toch zijn we er daarmee nog niet. In dit hoofdstuk komen nog drie andere elementen naar voren die van belang zijn:

- Het geld; hoeveel gaat het kosten en wat gaan we ervoor doen
- De organisatie; hoe kunnen wij de uitvoering zo goed mogelijk ondersteunen
- En ‘hoe nu verder?’

8.1 FINANCIËN

Het Transitiefonds vormt een belangrijke financiële basis voor realisatie van het FPLG. Tegelijk reiken de doelstellingen van het FPLG evenals de tijdhorizon (2050) verder dan het Transitiefonds. Voor realisatie van ons programma worden daarom ook andere financieringsbronnen – van Rijk én regio – aangewend. Denk daarbij aan afspraken rondom de Structurele aanpak stikstof, het Natuurpact, het Programma Natuur en het Klimaatakkoord. Al met al zijn er ingewikkelde rekensommen te maken om aan te tonen dat kosten voor maatregelen voor klimaat, natuur en water aanvullend zijn aan bestaande budgetten. Binnen Fryslân hebben wij inmiddels een eerste inventarisatie gemaakt van de staande budgetten en de aanvullende benodigde financiering vanuit het Transitiefonds. In bijlage 18 kunt u daar meer over lezen.

In dit FPLG beperken we ons tot een overzicht van het geld dat wij nodig hebben van het Transitiefonds om tot uitvoering te komen. De uitvoering van dit gebiedsprogramma kost veel geld. Dat blijkt uit het indicatieve budget. Het Rijk verwacht dat Fryslân € 2,5 miljard nodig zal hebben. Hoewel dit een groot budget is, is dit niet voldoende om de doelstellingen in onze provincie te realiseren.

Om de doelen te halen moet er veel werk verzet worden en gaan wij flink investeren. Het aankopen en afwaarderen van grond en vastgoed zal naar verwachting het meeste geld kosten. Omdat wij een grote landbouwsector hebben is er ook veel geld nodig voor innovatie, maatregelen en regelingen voor boeren. Ook de volledige uitvoering van het programma Veenweide is een flinke investering in onze provincie.

Kostenraming

Wij kiezen ervoor om ons gebiedsprogramma in drie fasen op te delen. Onze financiële onderbouwing is daar ook op ingericht. De totale kostenraming kunt u lezen in de onderstaande tabel. Hierbij bestaat uiteraard een disclaimer dat dit is opgesteld naar de beste kennis van dit moment en dat de daadwerkelijke kosten van uitvoering hoger kunnen uitvallen. Een programma met een looptijd van 12 jaar kan niet zonder een voortdurende bijstelling van de kostenraming.

Voor het bepalen van de kosten van grond zijn de rekenmodellen van het Rijk gebruikt, met uitzondering van Veenweide. Bij het bepalen van de grondkosten voor dit programma is uitgegaan van het zogeheten flankerend beleid. Daarnaast hebben wij een eigen inschatting gemaakt van de benodigde overhead voor de uitvoering van het programma. De investeringen vanuit het FPLG worden gefaseerd in de tijd uitgevoerd. Zo zullen wij in de eerste periode – het ‘nu’ – minder investeren dan in de periode erna, omdat veel voorbereiding nog een plek moet krijgen. Het is niet

mogelijk om in deze fase de investeringen al in een tijdhorizon te plaatsen. In bijlage 13 treft u een nadere onderbouwing aan van de posten die in onderstaand schema zijn opgenomen.

De onderstaande kostenraming is met name van belang om het Rijk houvast te geven over de grootte van de benodigde middelen in onze provincie. Volgens de spelregels Transitiefonds zoals die momenteel voorliggen voor behandeling door de Tweede Kamer, bestaat de mogelijkheid om als provincie te schuiven met de middelen, zolang de doelen vanuit het FPLG worden bereikt. Uiteindelijk zijn de concreet aan te vragen maatregelpakketten leidend daarbij.

Globale Kostenraming FPLG 2024 – 2035

Frysk Programma Landelijk Gebied	Geraamde kosten
Natuur	
Beheer nieuwe stijl	108.000.000
Restopgave NNN	70.000.000
Weidevogels	435.000.000
SNL aanvullend	120.000.000
Groenblauwe dooradering	225.000.000
Bossenstrategie	58.000.000
Water	
KRW	16.000.000
Klimaatadaptatie fonds	120.000.000
Klimaat	
Uitvoering Veenweideprogramma (incl. aanpak funderingen)	1.902.000.000
Landbouw	
Fries beheerfonds Doelsturing	486.000.000
Fries Innovatiefonds Landbouw	50.000.000
Sociaal Economisch	
Fonds voor Brede Welvaart	500.000.000
Totaal maatregelen FPLG (concept 1 juli 2023)	4.114.000.000
Uitvoering	
Gebiedsgerichte Aanpak (10% van Totaal)	411.400.000
Totaal maatregelen en GGA	4.501.400.000

8.2 RANDVOORWAARDEN

Het is nog niet duidelijk op welke wijze de provincie geld krijgt voor de eigen uitvoeringsorganisatie. Hiermee bedoelen we de mensen die ingezet worden om het FPLG uit te voeren. Dat zijn niet alleen mensen van de provincie, maar ook van het Wetterskip Fryslân, gemeenten en maatschappelijke organisaties. Veel kosten zijn bovendien vaste lasten. Om het toegekende geld goed en rechtmatig uit te geven moet de provincie een robuuste organisatie opbouwen. Daarin is bedrijfsvoering een groot onderdeel. Ook het inkopen van diensten en juridische adviezen is daar onderdeel van.

Zoals wij eerder hebben aangegeven zijn wij kritisch op voorwaarden die het Rijk stelt bij de besteding van het budget Transitiefonds en verwachten wij een grote administratieve last. Dat komt door het verantwoorden van specifieke uitkeringen, de aanvraagprocedures van maatregelpakketten én het toekennen van geld aan gebiedsprocessen en initiatieven.

Op dit moment loopt er een zogeheten Artikel-2 onderzoek, waarin wordt gekeken hoe kosten van de provincie, het waterschap en gemeenten kunnen worden vergoed. Op dit moment worden de voorbereidingskosten niet vergoed door het Rijk. Vooruitlopend daarop hebben wij aan Provinciale Staten het voorstel gedaan om € 7 miljoen voor te financieren.

Naast de financiële aspecten, zijn er meer randvoorwaarden die voor ons van belang zijn om te komen tot concrete en succesvolle aanpak van de opgaven van het FPLG. De rol van het Rijk is op veel onderdelen cruciaal. We verwachten dat het Rijk:

- overgaat tot het stellen van een norm voor emissiearme bedrijfsvoering of een generieke maatregel met vergelijkbaar effect
- met een werkende aanpak komt voor de piekbelasters, grondgebonden maatregelen en een oplossing voor de PAS-melders.
- komt tot afspraken met de industrie, het buitenland en andere sectoren over hun bijdrage aan de stikstofreductie.

Ook van belang is om met elkaar houvast te krijgen over de 'hardheid' van de doelstellingen waar we mee aan de slag gaan. De meeste doelstellingen voor natuur- en klimaat zijn indicatief en de route naar bestuurlijke borging is nog onduidelijk. Het is voor de gebiedsprocessen in onze provincie van groot belang in 2025 helderheid te hebben over de kaders van de doelstellingen. Wij kijken niet alleen naar het Rijk en nemen zeker ook onze verantwoordelijkheid in het proces van borging. Maar het 'doorhakken van knopen' hierover ligt duidelijk in Den Haag.

Een laatste element is de afgelopen maanden in toenemende mate duidelijk geworden voor ons. Dat is het inzicht dat effectiviteit van veel maatregelen vaak nog niet helder is. In dit programma heeft u daar verschillende voorbeelden van kunnen lezen. Voor Fryslân is het essentieel dat wij de ruimte krijgen om binnen ruime kaders in de gebieden aan de slag te gaan met maatregelen. Dit is ruimte die wij nu in de voorwaarden van het Transitiefonds niet terugzien.

Samenvattend zijn er vier randvoorwaarden die wij stellen om te komen tot een succesvolle uitvoering van ons programma.

1. Het Rijk is aan zet om te komen tot helder generiek beleid voor de realisatie van belangrijke onderdelen van het Nationaal Programma Landelijk Gebied, inclusief de stikstofmaatregelen.
2. Ook zal het Rijk knopen moeten doorhakken voor het toedelen van taakstellingen aan de provincies. Daar hoort bij dat er voldoende budget is – conform de opgave van dit FPLG – om de doelen ook echt te realiseren.

3. Wij vinden het essentieel dat niet alleen de provincie, maar ook het Wetterskip Fryslân, de gemeenten en de maatschappelijke organisaties financieel tegemoet worden gekomen in de extra lastendruk die de transitie van het landelijk gebied met zich meebrengt.
4. Wij willen ruimte om in de gebieden zelf te bepalen hoe en met welke maatregelen we aan de slag gaan. Daarbij willen wij de administratieve lasten zo laag mogelijk houden. Uiterlijk in 2025 rapporteren wij of de verantwoording aan de hand van de spelregels Transitiefonds behapbaar is of niet.

8.3 ORGANISATIE

Momenteel wordt er vanuit de provincie en het Wetterskip volop gewerkt aan de realisatie van doelstellingen van het FPLG; natuur, water, klimaat en sociaal-economische vitaliteit. Op onderdelen, zoals bijvoorbeeld de realisatie van het Fries Natuur Netwerk, is er een inhaalslag gemaakt in realisatie. Tegelijk constateren wij dat de uitvoering op dit moment nog niet op het niveau is om uitvoering te kunnen geven aan de doelstellingen van het FPLG.

Capaciteit

Rode lijn in het FPLG is 'uitvoering centraal'. Dit betekent dat er aanzienlijk meer capaciteit beschikbaar moet komen voor onderdelen als bijvoorbeeld Grond en Vastgoed, Natuur, Veenweide, Stikstof, Gebiedsgerichte Aanpak, Water en Klimaat. Ook onderdelen die hiermee annex zijn, zoals bijvoorbeeld vergunningverlening en subsidies, hebben aanzienlijke extra capaciteit nodig. Met name de druk op de legalisering van de zogeheten PAS melders – zoals eerder beschreven – vereist een forse extra inzet de komende jaren vanuit de provincie.

8.4. HOE NU VERDER?

Vanaf nu - 9 mei 2023 – wordt het concept van dit programma vrijgegeven voor een zogeheten ronde van 'wensen en bedenkingen'. Dit is niet een formele zienswijze – op basis van de Algemene Wet Bestuursrecht – maar een informele ronde om te luisteren naar reacties van direct betrokkenen. Wij vragen een zienswijze aan de publieke partijen – Provinciale Staten, het Algemeen Bestuur van het Wetterskip Fryslân, de gemeenten – en aan direct betrokkenen in de regio's. Dit laatste doen wij aan de hand van vier Regiogesprekken voor bijvoorbeeld leden van agrarische collectieven en gebiedscommissies. Deze zienswijzen betrekken wij het opstellen van het ontwerp FPLG dat eind juni aan het Rijk wordt aangeboden

Tegelijk wordt na het zomerreces het ontwerp FPLG ook in formele zin vrijgegeven voor inspraak. Deze inspraak is vooral bedoeld voor inwoners die zich – door de hoge tijdsdruk van het maakproces – nog niet konden uitspreken over het programma. Maar uiteraard staat het iedereen en alle organisaties vrij om te reageren op het ontwerpprogramma. Deze reacties worden alle meegenomen bij de aanpassingen van het ontwerp FPLG.

Vervolgens heeft het Rijk van 1 juli dit jaar tot 1 april 2024 om het FPLG van een reactie te voorzien. Dit gebeurt door het Ministerie van Landbouw en Natuur, het zogeheten Kennisconsortium en de Ecologische Autoriteit. Deze reacties verwerken wij – samen met de resultaten van de inspraak - tot een definitief FPLG dat naar verwachting in het voorjaar van 2024 ter vaststelling aan Provinciale Staten wordt aangeboden.