



OP GOEDE GRONDEN

Strategische Grondnota Natuur Netwerk Nederland



Op goede gronden

-Strategische Grondnota Natuurnetwerk Nederland-

Inhoudsopgave

Inleiding	2
Aanleiding	
Probleemstelling	
Doel van de notitie	
Proces totstandkoming nota	
Relatie andere nota's en beleidsgebieden	
Leeswijzer	
Hoofdstuk 1: Natuur Netwerk Nederland: de opgave	5
1.1 Historische Context: Wat voor afspraken zijn gemaakt?	5
1.2 Wat betekende dit voor Fryslân?	6
1.3 Wat is het huidige beleid?	7
Hoofdstuk 2: Hoe realiseren we het NNN?	9
2.1 Hoe wordt het NNN gerealiseerd?	9
2.2 Wat zijn aanvullende mogelijkheden?	12
Hoofdstuk 3: De voortgang van het NNN	16
3.1. Hoe staat het met de realisatie van het NNN?	16
3.2 Hoe doet Fryslân het in vergelijking met andere provincies?	20
3.3. De effecten van het huidige instrumentarium	20
Hoofdstuk 4: Hoe nu verder?	23
Bijlage 1 : Situationele Interventietabel: Wanneer welk instrument?	28
Bijlage 2: Stappenplan Volledige Schadeloosstelling (onteigeningsinstrument)	29
Wat betekent het en wat is er voor nodig?	
Bijlage 2 : Beheer ambitie type per prioriteit (Peildatum juli 2021)	32

Inleiding

Hoe gaan wij verder met de natuuropgave in Fryslân?

Dat is de vraag die voor ligt in deze Strategische Grondnota Natuur Netwerk Nederland (NNN). Als Provincie Fryslân zijn wij verantwoordelijk voor het realiseren van het Friese Natuur Netwerk Nederland. Een opgave waar sinds 1990 samen met grondeigenaren, natuur- en landbouworganisaties aan gewerkt wordt. Met succes, want sinds 1990 is er zo'n 11.000 ha natuur gerealiseerd! Nu de einddatum van het Natuurpact dichterbij komt (2027) en nog zo'n 1600 hectare¹ natuur van functie veranderd en ingericht moeten worden, is de vraag: hoe verder?

Aanleiding

Directe aanleiding voor deze strategische nota zijn moties van Provinciale Staten bij de behandeling van de Grondnota in mei 2020. De Staten vragen in deze moties om inzicht in de realisatie van de natuurdoelen en ook de mogelijkheden en onmogelijkheden van het huidige 'instrumentarium'. Oftewel: de werkwijzen die de Provincie Fryslân inzet of mag inzetten voor de natuurontwikkelingsopgave. Deze Strategische Grondnota NNN is een vervolg op de nota *Natuur in Fryslân: haalbaar en betaalbaar* (kenmerk: 01540035) en geeft conform de door PS ingediende moties inzicht in:

- De voortgang van de beleidsdoelen op het gebied van het NNN²;
- In hoeverre er intensievere beleidsinstrumenten nodig zijn om de natuur beleidsdoelen te behalen³;
- Hoe deze instrumenten zich verhouden tot de financiële mogelijkheden; ⁴
- Een uitwerking van het instrument volledige schadeloosstelling voor natuurdoeleinden. ⁵

Probleemstelling

In 2027 heeft de Provincie Fryslân de inspanningsverplichting richting het Rijk om de doelen van de Kader Richtlijn Water (KRW) en Natura 2000 te behalen. Inspanningen zijn niet vrijblijvend en gericht op het realiseren van concrete ambities. Voor de Provincie Fryslân geldt dat afronding van de KRW, Natura 2000 en overige NNN-doelstellingen niet voor 2027 gehaald zal worden. Om de ambities voor het NNN waar te maken, is meer nodig. In eerste instantie gaat het om inzet van meer menskracht. Om voldoende inzet op vrijwilligheid te plegen, is meer capaciteit nodig. Daarnaast gaat het ook om een verbreding van de beschikbare grondverwervingsinstrumenten.

Daarnaast constateert het Planbureau van de Leefomgeving (PBL) dat het voor provincies beschikbare instrumentarium niet in alle gevallen wordt ingezet voor realisatie van het NNN. In haar *Evaluatie van het Natuurpact 2020* adviseert het PBL dat provincies waar nodig grondeigenaren meer financiële compensatie moeten bieden.⁶

Waar het PBL op doelt, is de inzet van grondverwerving op basis van volledige schadeloosstelling, een volledige vergoeding van alle schade. Provincies hebben dit instrument zagezegd 'in de gereedschapskist', maar niet alle provincies maken gebruik hiervan. Hierdoor vermindert de kans op realisatie. De Provincie Fryslân kan voor natuur alleen marktconform grond aankopen. Om volop ruimte te geven aan goede initiatieven

¹ Peildatum juli 2021.

² 27 mei 2020, motie 2279 "Behalen natuurdoelen KRW en Natura 2000", CDA, FNP, PvdD, Grienlinks. Zie bijlage.

³ 27 mei 2020, motie 2279 "Behalen natuurdoelen KRW en Natura 2000", CDA, FNP, PvdD, Grienlinks.

⁴ Idem.

⁵ 27 mei 2020, motie 2278 "Onteigening verder uitwerken", CDA, FNP, PvdA, VVD.

⁶ Planbureau voor de Leefomgeving, *Lerende Evaluatie van het Natuurpact 2020; Gezamenlijk de puzzel leggen voor natuur, economie en maatschappij*, p. 13-14, 43.

vanuit de gebieden, willen wij extra financiële compensatie mogelijk maken. Hierbij moeten wij wel rekening houden met de Europese Staatssteunregels. Volledige schadeloosstelling van een grondeigenaar is namelijk alleen mogelijk als er de bereidheid is om het onteigeningsinstrument als 'ultimum remedium' in te zetten. Als een grondeigenaar dus meer vraagt – of nodig heeft - dan de marktwaarde van zijn eigendom, kan de Provincie Fryslân dit niet bieden. Er is dan namelijk sprake van ongeoorloofde staatssteun.⁷

Volledige schadeloosstelling is dus mogelijk te maken volgens de systematiek van onteigening, waarbij daadwerkelijke onteigening niet ons uitgangspunt is. Dit past bij de afspraken in het bestuursakkoord Lok op 1: *“Onteigening is voor ons een allerlaatste redmiddel dat we in principe niet gebruiken.”*⁸ Ons uitgangspunt hierbij is altijd om er minnelijk uit te komen. Van daadwerkelijke onteigening is dan ook vrijwel nooit sprake (nadere toelichting in bijlage 2).

Daarnaast speelt mee dat de nu beschikbare capaciteit maximaal wordt ingezet voor de huidige gebiedsontwikkelingsprojecten. Voor optimale voortgang in vrijwillige realisatie en zo nodig bredere inzet van instrumenten, is grotere inzet van menskracht nodig. Daarbij is het goed om te beseffen dat de doorlooptijd in een aankoopproces of proces van functiewijziging ca. 3 – 5 jaar bij inzet van een meer dwingend instrument. Aangezien de einddatum van het Natuurpact dichterbij komt, is het van belang om stil te staan bij de vraag wat gedaan kan worden om de ambities te behalen. Het gaat hierbij om inzet van menskracht en instrumentarium. Daarnaast moeten de beschikbare middelen ook toereikend zijn.

Doel van de Nota

Doel van deze nota is om tot een gedragen werkwijze te komen voor het realiseren van het Natuur Netwerk Nederland (NNN) in Fryslân. Dit met name voor de doelstellingen voor wat betreft de Kader Richtlijn Water en Natura2000. Het zijn namelijk deze prioriteit 1 en 2 doelstellingen die van groot belang zijn voor het herstellen van de biodiversiteit in Fryslân, het verbeteren van de water- en bodemkwaliteit en zo ook een bijdrage levert aan de kwaliteit van leven: nu en later. De realisatie van het NNN draagt zodoende bij aan onze brede welvaart.

Daarbij zijn het deze internationale KRW en Natura2000 doelstellingen die onderdeel zijn van het Natuurpact. Het Natuurpact is een afspraak tussen Rijk en provincies. De Provincie is verantwoordelijk voor de functieverandering en inrichting van natuur en het behalen van de internationale natuurdoelstellingen (KRW en Natura 2000). In 2013 hebben de Provinciale Staten van Fryslân ingestemd met het Natuurpact en de beoogde doelstellingen.

Per peildatum 1 juli 2021 moet nog 1607 ha van het gehele NNN van functie veranderen, waarvan 720 hectare in de hoogste prioriteit: Natura 2000 en Kader Richtlijn Water.

Om te komen tot een gedragen werkwijze, hanteren we de volgende uitgangspunten:

- Vrijwilligheid blijft het uitgangspunt, met prioriteit voor de internationale verplichtingen KRW en Natura 2000
- Zorg voor de behoefte van de grondeigenaar; met oog voor voldoende vervangende grond of financiële compensatie
- Zorgvuldige, integrale gebiedsprocessen, in samenwerking met de partners in het landelijk gebied

Proces totstandkoming

In voorbereiding op deze nota is een zorgvuldig proces doorlopen. Dit gelet op het feit dat niet lichtzinnig gedacht wordt over de voortgang van het Natuur Netwerk Nederland, de inzet van instrumenten en de samenwerking met onze partners in het landelijk gebied. In het

⁷ Ibidem, p. 99 – 100.

⁸ Provincie Fryslân, *Bestuursakkoord Lok op 1: 2019-2023*, p. 19.

voorjaar en de zomer van 2021 zijn open gesprekken gevoerd met de Provinciale Commissie Landelijk Gebied (PCLG)⁹ – met daarin de Natuer mei de Mienskip partners - en de verschillende grond- en gebiedscommissies over de thematiek van deze nota. Tijdens deze gesprekken kwam het dilemma van een meer dwingend instrumentarium naar voren, met ook zorg- en aandachtspunten. Deze zijn verwerkt in deze nota.

Relatie andere nota's en beleidsgebieden

Deze nota is een aanvulling op het in mei 2020 vastgestelde grondbeleid en een vervolg op *Natuur in Fryslân: haalbaar en betaalbaar*, waarbij deze nota zich focust op de natuurdoelstellingen en het realiseren van Natura2000 en Kaderrichtlijn Water. Aangezien de natuuropgave door heel het landelijk gebied in Fryslân ligt, heeft deze nota raakvlakken met de andere opgaven in de provincie, zoals de opgave landbouw, de stikstofopgave en de ontwikkelingen in het Veenweidegebied. Deze nota heeft hier echter geen directe invloed op.

Het vraagstuk dat in deze nota centraal staat, is met welke personele inzet en instrumentarium wij het NNN uiteindelijk gaan realiseren. Het uitgangspunt voor realisatie is in de basis altijd vrijwilligheid en hier moet zoveel mogelijk aan worden vast gehouden. Hier ligt uiteraard ook een rol voor Natuer mei de Mienskip. NmdM geeft aan op basis van het vrijwillige uitgangspunt een bijdrage te kunnen leveren aan een versnelling.

Leeswijzer

Deze nota bestaat naast deze inleiding uit 4 hoofdstukken. In het eerste hoofdstuk wordt ingegaan op de historische context. De doelen van het Natuur Netwerk Nederland – voor 2013 Ecologische Hoofdstructuur genoemd – bestaan namelijk al sinds 1990. Wat voor afspraken zijn gemaakt met het Rijk? Wat betekende dit voor Fryslân en wat is het huidige beleidskader?

In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op hoe we het Natuur Netwerk Nederland realiseren en wat voor instrumenten de Provincie Fryslân zou kunnen inzetten. Vervolgens wordt ingegaan op de voortgang van het NNN. Hoe gaat het met de realisatie? Hoe doet Fryslân het in vergelijking met andere provincies en wat zijn de effecten van de huidige werkwijze.

In het vierde hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag 'Hoe nu verder?' In dit hoofdstuk worden een viertal opties voor het vervolg geschetst.

Tot slot

Voor de realisatie van natuur en het herstel van biodiversiteit is grond nodig, goede grond om natuur op te kunnen realiseren. Het gaat om flora, fauna en onze eigen leefbaarheid. Grondbezit is een groot goed, daarom moeten beslissingen hierover op goede gronden en zorgvuldig worden genomen. In deze nota kunt u lezen hoe ver we zijn en wat nog meer zou kunnen.

⁹ De PCLG is het formele adviesorgaan voor de Provincie Fryslân voor wat betreft het landelijk gebied. Binnen de PCLG zijn ook de verschillende partijen uit Natuer mei de Mienskip vertegenwoordigd.

Hoofdstuk 1 - Natuur Netwerk Nederland: de opgave

Om de achteruitgang in biodiversiteit te stoppen, de kwaliteit en samenhang van natuurlijke leefgebieden te versterken en de kwaliteit van water en bodem te verbeteren – is in 1990 de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) geïntroduceerd door het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV). Dit zou later het Natuur Netwerk Nederland (NNN) worden. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de historische context van het NNN. Waarom zijn de besluiten destijds genomen, wat waren de ontwikkelingen in de afgelopen 30 jaar en wat voor besluiten hebben Provinciale Staten hierin genomen?

Belangrijkste punten in dit hoofdstuk

- Sinds de introductie van de Ecologische Hoofdstructuur in 1990 is 11.000 ha nieuwe natuur geïntroduceerd in Fryslân.
- Afspraken tussen Rijk en Provincies werden in 2013 vastgelegd in het Natuurpact, met een inspanningsverplichting voor de provincie met betrekking tot de realisatie van Kader Richtlijn Water (KRW) en Natura2000/PAS doelstellingen.
- Provincie Fryslân realiseert minimaal de internationale natuuropgave – KRW en Natura 2000 - , zoals besloten door PS in juli 2019.
- Functieverandering naar natuur gebeurt op vrijwillige basis in Fryslân. Dit is het huidige beleid. Alleen wanneer het gaat om de allerlaatste hectares in een aaneengesloten gebied, zou een eigenaar schadeloos gesteld kunnen worden – buiten de bestaande gebiedsprocessen, zoals besloten door PS in mei 2020.

1.1 Historische Context: Wat voor afspraken zijn gemaakt?

De oorspronkelijke doelstelling van de EHS was minimaal 728.000 ha realiseren in Nederland. Voor Fryslân betekende dit om uiterlijk 2018 14.254 ha nieuwe natuur te hebben gerealiseerd binnen de Fryske EHS (= 19.956 voetbalvelden¹⁰).¹¹ De toenmalige Dienst Landelijk Gebied (DLG) – een agentschap van het Ministerie Economische Zaken (voorheen Landbouw, Natuurbeheer en Visserij)- was hier verantwoordelijk voor in samenwerking met de Provincie Fryslân.

De eerste jaren verliep de realisatie van de EHS voorspoedig, maar rond 2010 was door de financiële crisis minder geld beschikbaar voor natuur. De toenmalige staatssecretaris Bleeker van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (kabinet Rutte I) bezuinigde flink op natuurbeleid en trok de financiële steun voor functieverandering van gronden in. Provincies – en niet de DLG – werden verantwoordelijk voor de realisatie van het NNN. In 2013 herijkten de Provincies en Rijk de afspraken voor natuurbeleid in het Natuurpact. In dit pact zijn afspraken vastgelegd over de ontwikkelopgave voor natuur en de bijbehorende financiële dekking. De Ecologische Hoofdstructuur werd Natuur Netwerk Nederland (NNN) en de ambitie voor het gehele NNN werd 80.000ha in 2027.

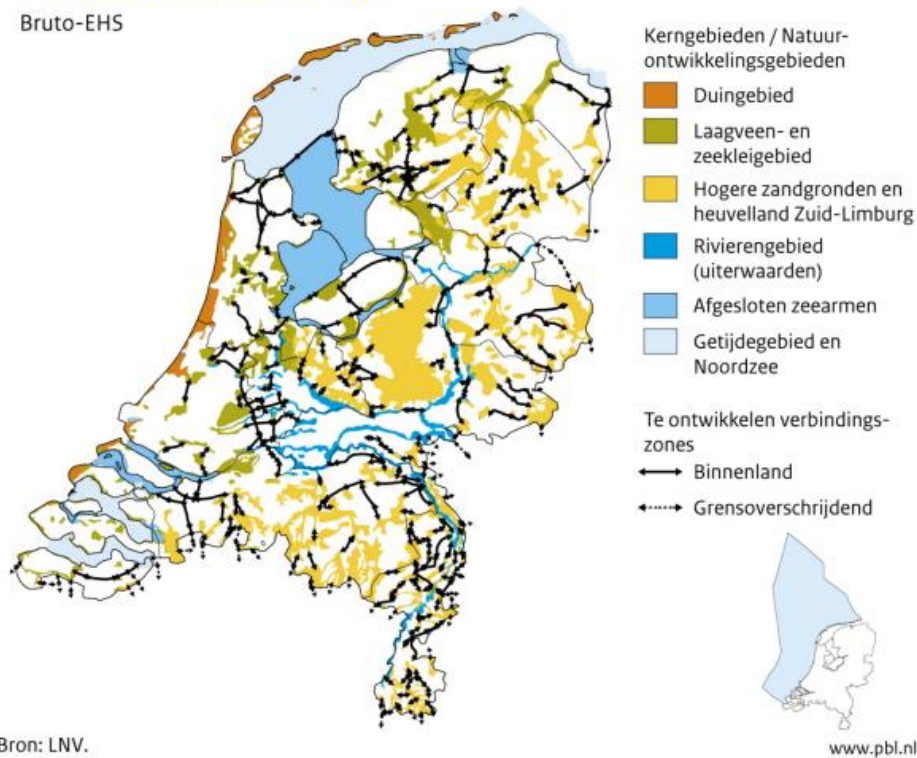
Met het instellen van het Natuurpact bleek dat het laaghangend fruit voor natuurrealisatie was geplukt en er meer tijd nodig was om de natuurdoelstellingen te realiseren. De provincies zijn met het Natuurpact een inspanningsverplichting aangegaan om het NNN te realiseren. De provincies zijn wel verplicht om de middelen aan te wenden voor de beoogde NNN-doelen. Hierop kunnen de provincies worden aangesproken door het Rijk.

¹⁰ 1 ha is 1.4 UEFA voetbalveld.

¹¹ Provinsje Fryslân, Program Lanlik Gebiet 2014-2020, p. 16.

Ecologische hoofdstructuur, 1990

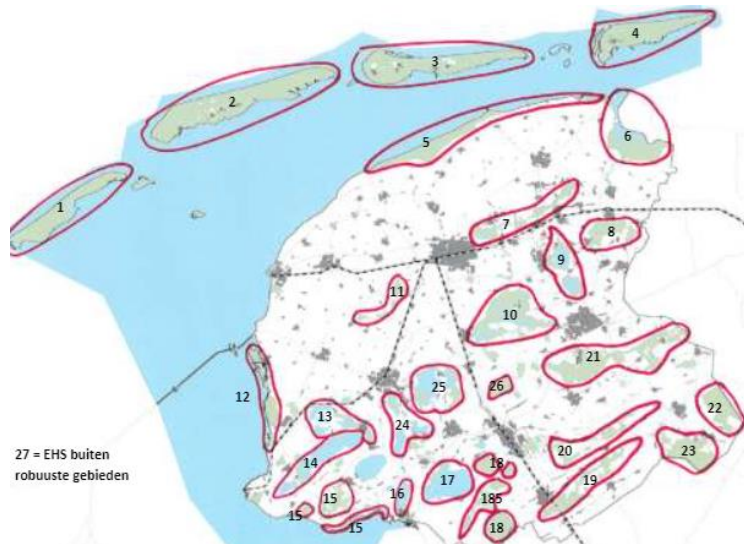
Bruto-EHS



Figuur 1 Ecologische Hoofdstructuur 1990

1.2 Wat betekende dit voor Fryslân?

De bezuinigingen van het kabinet Rutte I veranderden de context van het provinciale natuurbeleid ingrijpend. De Provincie was nu immers direct verantwoordelijk voor de uitvoering van natuurbeleid en de realisatie van 27 robuuste natuurgebieden in Fryslân. Dit zijn gebieden die samenhang hebben en waarvan het zinvol is ze als geheel te bekijken.¹² In 2014 moest in de provincie Fryslân nog 2525 ha van het NNN van functie veranderen. Dit betekent dat ruim 11 duizend ha natuur is gerealiseerd in de periode 1990 tot 2014 door samenwerking met natuur- en landbouworganisaties, verwerving of particulier natuurbeheer.¹³



Figuur 2 Robuuste Natuurgebieden in Fryslân. Gebied 27 zijn alle overige hectares die buiten de 26 aangewezen gebieden liggen.

In 2015 bleek dat met de toegekende middelen van het Rijk en PS niet de gehele natuurambitie van de Provincie gerealiseerd kon worden. Prioritering

¹² Provincie Fryslân, Program Lanlik Gebiet 2014-2020, p. 7-8.

¹³ Ibidem, 15.

van gronden vonden PS en GS wenselijk en er werd onderscheid gemaakt in vier prioriteiten. Deze prioritering zag er als volgt uit:

Prioriteit 1: Kader Richtlijn Water (KRW)

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

Prioriteit 2: Natura 2000

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

Prioriteit 3: NNN Provinciale Ambitie

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

Prioriteit 4: NNN Overige Gebieden

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

Al snel bleek dat de middelen en de natuuropgave niet in balans waren. Dit werd bevestigd na een analyse van bureau BMC in 2016 en 2018. Het ging om een tekort dat zou oplopen tot €63,8 miljoen in 2027.¹⁴ Op basis van deze analyse hebben Gedeputeerde Staten scenario's uitgewerkt in *Natuur in Fryslân: Haalbaar en Betaalbaar* in 2019. Uitgangspunt in dit rapport was dat het tekort opgelost moest worden vanuit de natuurontwikkelingsopgave. Belangrijkste reden hiervoor was dat de Provincie een kwaliteitskeus maakte, wat betekende dat meer geld naar het beheer van de natuurterreinen en agrarisch natuurbeheer toeging.¹⁵

Als reactie op deze scenario's is Natuer mei de Mienskip (NmdM) ontstaan. NmdM bestaat uit een aantal maatschappelijke organisaties die relatie hebben met het landelijk gebied en het Wetterskip Fryslân. Inmiddels is de Provincie Fryslân ook aangesloten. NmdM kwam met een alternatief scenario voor realisatie van het NNN.

1.3 Huidig Uitvoeringskader

Natuur

Provinciale Staten (PS) koos in juli 2019 voor het scenario 5b: Natuer mei de Mienskip. Dit betekent dat de Provincie Fryslân minimaal de internationale natuuropgave realiseert, te weten KRW-doelen (prioriteit 1) en Natura2000/PAS-Doelen (prioriteit 2). Daarbij wordt een deel van de lopende uitvoeringsmodules prioriteit 3 en 4 uitgevoerd, waaronder het Gebiedsproject Achtkarspelen-Zuid op basis van 'Mieden op z'n Mooist'. Daarbij heeft PS de ambitie om het hele NNN te realiseren (inclusief prioriteit 3 en 4) gehandhaafd.

Dit allemaal op basis van een nieuw bestuursmodel, het samenwerkingsverband: Natuer mei de Mienskip, waarbij 11 organisaties samen zoeken naar manieren om het NNN af te maken met behulp van drie pilots. In het voorjaar 2022 wordt een besluit genomen over het vervolg van Natuer mei de Mienskip.

Met het vaststellen van de Omgevingsvisie in september 2020 heeft Provinciale Staten het belang van het NNN nog eens benadrukt:

¹⁴ BMC, *Natuur in Fryslân: Haalbaar en Betaalbaar*, 2018, p.5.

¹⁵ Provinsje Fryslân, PS-Besluit Uitvoeringsprogramma Natuur, juli 2019, p. 4.

“We zorgen ervoor dat de basis op orde is door het uitvoeren van onze wettelijke en reguliere taken: het afronden van het NNN, het beschermen van het NNN en realiseren van de natuurdoelen, herstelbeheer voor de Natura 2000-gebieden, uitvoering van agrarisch natuurbeheer en werken aan de kwaliteit van water, bodem en lucht.”¹⁶

In het najaar van 2021 is het financieel overzicht natuurontwikkelingsopgave in PS besproken. Hier heeft PS besloten om de planningshorizon van het NNN te verschuiven na 2027. Aanleiding hiervoor is dat er onvoldoende middelen, capaciteit en instrumentarium is om de natuurontwikkelingsopgave in 2027 te realiseren. Daarnaast heeft PS besloten dat in het najaar 2022 een herziene planning wordt besproken. Deze planning is gebaseerd op beschikbare middelen, in te zetten instrumentarium en de uitvoeringsorganisatie (personele inzet).

Een voorzet voor de beschikbare middelen is in het financieel overzicht natuurontwikkelingsopgave gegeven, het instrumentarium wordt met onderliggende stuk toegelicht en de uitvoeringsorganisatie is in maart 2022 aan de orde geweest bij de behandeling in PS van het vervolg van NmdM

Grond

De Provincie heeft grondbeleid om te zorgen dat benodigd grondoppervlak (hectares) op tijd inzetbaar is voor de realisatie van provinciale opgaven. Ook natuurinrichting begint met grond. Immers, zonder de medewerking van een eigenaar die bereid is om zelf natuur te realiseren of zijn grond te verkopen, kan geen natuur gevormd worden.

Gelet op de grondbehoefte van verschillende opgaven, is ingezet op de ontwikkeling van een Fryske Grûnbank. Hierbij wordt met de partners in het landelijk gebied op provinciale schaal gezamenlijk gekeken naar de (bijna) beschikbare gronden en hoe deze kan worden ingezet voor de regio-overschrijdende opgaven, waaronder natuurontwikkeling. Grond kan zo een sleutel zijn om andere gronden te verkrijgen voor realisatie van (maatschappelijke) doelen. Binnen het NNN – en zeker ook binnen de gebiedsontwikkelprocessen - is ook ruilgrond verworven om grond te kunnen ruilen. De Fryske Grûnbank is in november 2021 ingesteld.

Voor wat betreft functieverandering, is het uitgangspunt dat alle grondverwerving voor natuur op vrijwillige basis is. Wel hebben Provinciale Staten in lijn met het Bestuursakkoord Lok op 1 –bij de behandeling van de Nota Grondbeleid in mei 2020 ingestemd met zeer terughoudend gebruik van volledige schadeloosstelling, middels het onteigeningsinstrument:

PS wilde volledige schadeloosstelling voor natuur incidenteel mogelijk maken. Daarom is bij de behandeling van de Nota Grondbeleid in mei 2020 besloten toe te staan dat het middel van onteigening voor natuurontwikkeling als mogelijkheid wordt opgenomen in de ruimtelijke plannen die ten grondslag liggen aan het uitvoeren van maatregelen in het kader van Natura 2000 en KRW – voor zover deze geen onderdeel uitmaken van een thans lopend gebiedsproces (bijv. Beekdal Linde, Alde Feanen). In alle gevallen gaat het om de laatste hectares van een aaneengesloten gebied.¹⁷

Tot op heden is van deze mogelijkheid geen gebruik gemaakt. Dit omdat PS bij de behandeling van de Nota Grondbeleid aangaf voor de natuuropgave eerst een uitwerking te willen van het onteigeningsinstrument en een omvang van de ‘allerlaatste hectares’ voordat zulke instrumenten zouden worden ingezet. Inzetten op vrijwillige realisatie van natuur is het uitgangspunt en dat blijft ook zo. Overigens heeft de Provincie wel ervaring met het onteigeningsinstrument voor infrastructurele projecten. Onder meer voor De Centrale As is hier gebruik van gemaakt.

¹⁶ Provincie Fryslân, *Omgevingsvisie: De Romte Diele*, p.86.

¹⁷ Provincie Fryslân, *Nota Grondbeleid 2020*, p.17 en p.18.

Hoofdstuk 2: Hoe realiseren we het NNN?

De vraag hoe we het Natuur Netwerk Nederland in Fryslân realiseren staat centraal in dit hoofdstuk. Hoe werken gebiedsprocessen en welk instrumentarium zet de Provincie in om te komen tot realisatie? Vervolgens wordt uiteengezet welke aanvullende mogelijkheden er nog zijn.

Belangrijkste punten in dit hoofdstuk

- In de realisatie van het NNN is vrijwilligheid het uitgangspunt. Grond hoeft niet altijd verworven te worden om de doelstellingen te realiseren. In overleg met grondeigenaren kunnen afspraken gemaakt worden over de inrichting en het beheer van grond – vaak met behulp van subsidie voor functiewijziging van landbouw naar natuur (SKNL) en beheersubsidie (SNL). Indien mogelijk heeft dit onze voorkeur.
- Aanvullende mogelijkheden om het NNN (sneller) te realiseren zijn de inzet van voldoende middelen voor het NNN, de inzet van meer ambtelijke en externe capaciteit, goede communicatie, de verbetering van procedures en instrumenten, en de inzet van andere instrumenten.
- De Provincie kan voor natuur alleen grond aankopen op basis van de marktwaarde. Volledige schadeloosstelling van een grondeigenaar is alleen mogelijk als er de bereidheid is om het onteigeningsinstrument als 'ultimum remedium' in te zetten. Hiervoor is een ruimtelijk plan nodig. Anders is sprake van ongeoorloofde staatssteun.

2.1 Hoe wordt het NNN gerealiseerd?

- Gebiedsproces
- Gebiedscommissies
- Grondcommissie
- Natuur mei de Mienskip
- Rol van de Provincie in het NNN
- Instrumentarium

Gebiedsproces

Voor de realisatie van het NNN wordt gebruik gemaakt van een gebiedsproces. Dit is een samenhangend proces met aandacht voor de realisatie van verschillende beleidsdoelen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan doelen van recreatie, waterhuisberging, landbouw of wonen. Doel van een gebiedsproces is om op basis van vrijwilligheid te komen tot een integraal plan met de functiewijziging van de grond om de beleidsdoelen te realiseren.

Op hoofdlijnen moeten de volgende fasen doorlopen worden om uiteindelijk tot een afgerond gebied te komen: Voorverkenning → Verkenning → Planfase → Realisatie → Exploitatie en beheer.

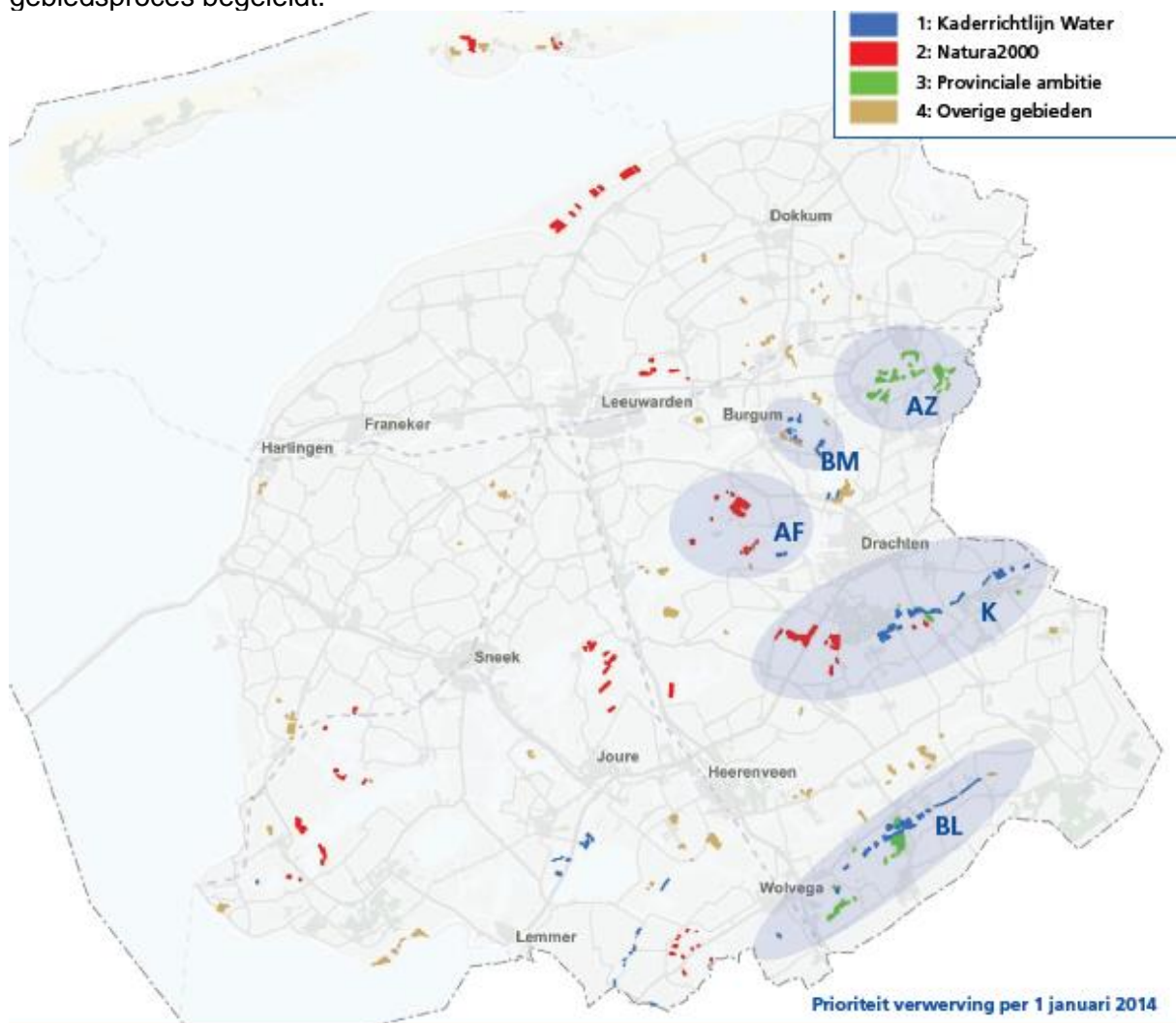
Door betrokkenheid van verschillende grondeigenaren en verschillende doelstellingen is afstemming en gezamenlijke uitwerking belangrijk. Draagvlak is nodig en draagvlak kost tijd. Het proces van functiewijziging en vervolgens tot definitieve inrichting en beheer is vaak een proces van jaren en soms zelfs decennia. Het kan een langjarig proces zijn omdat grondeigenaren vrijwillig afstand van hun grond moeten doen of overstappen op particulier natuurbeheer wat de nodige aanpassingen in de bedrijfsvoering vraagt. Maatwerk en flexibiliteit zijn altijd nodig in een gebiedsproces. De langere duur van dergelijke projecten is vooral vanwege het vrijwillige uitgangspunt en om voldoende draagvlak te houden.

Gebiedscommissies

Om een gebiedsproces goed te begeleiden, hebben wij in de afgelopen decennia in verschillende gebiedsprojecten gebiedscommissies ingesteld die werken aan planontwikkeling en uitvoering voor natuurrealisatie. Zo zijn met behulp van de gebiedscommissies onder andere de gebieden het Fochterlôerveen, Oosterwolde-Elsloo-

Appelscha, Swette-De Burd en het Bûtenfjild afgerond. Op dit moment zijn gebiedscommissies actief in Beekdal Linde, Koningsdiep, Alde Feanen en Achtkarspelen-Zuid.

De gebiedscommissie is een adviescommissie volgens artikel 82 van de Provinciewet. Opdracht van de gebiedscommissie is het maken van een integraal ontwerp van een gebiedsplan en deze ter besluitvorming aan GS aan te bieden. Daarnaast begeleidt en adviseert de gebiedscommissie bij de uitvoering hiervan. In een gebiedscommissie zit een afvaardiging van landbouw en natuur, “de dorpen”, aangevuld met kennis en ervaring die van belang is voor een gebied, zoals cultuurhistorie en recreatie. Feitelijk vormen gebiedscommissies de ogen en oren, alsmede de spreekbuis van en naar een gebied. Zij verkennen mogelijkheden in het gebied, initiëren acties en adviseren Gedeputeerde Staten. In gebieden waar geen gebiedscommissie actief is, is het de Provincie zelf die actief een gebiedsproces begeleidt.



AZ: Gebiedsontwikkeling Achtkarspelen-Zuid

K: Gebiedsinrichting Koningsdiep

BM: Burgumer Mar & De Leijen

AF: Herinrichting Alde Feanen

BL: Landinrichting Beekdal Linde

Grondcommissies

Onderdeel van de gebiedscommissies zijn de grondcommissies. Voor de realisatie van natuur is de beschikbaarheid van grond immers noodzakelijk. De grondcommissie bestaat uit kleine vertegenwoordiging van de gebiedscommissie aangevuld met een rentmeester/taxateur. De grondcommissie staat dichtbij het veld en weet wat er speelt. Zodoende slaat deze commissie de eerste brug met grondeigenaren en helpt hen met advies.

Natuer mei de Mienskip

In het gebied Burgummer Mar en De Leijen is Natuer mei de Mienskip (NmdM) actief. NmdM is een samenwerkingsverband met elf partijen, inclusief de Provincie Fryslân, die samen door middel van drie pilots werken aan natuurrealisatie. Binnen NmdM wordt samen gekeken naar mogelijkheden om het NNN af te maken.

Uitgangspunt van Natuer mei de Mienskip is dat er effectiever gewerkt kan worden doordat eindbeheerders van natuur een grotere rol krijgen bij de realisatie van natuur. Daarnaast zet NmdM in op verbetering van het vrijwillige instrumentarium, procedures en beleid.

Op basis van het advies van NmdM over Burgummer Mar en de Leijen zal het vervolg voor dit gebied worden bepaald.

Rol van de Provincie in het NNN

De Provincie is verantwoordelijk voor de uiteindelijke realisatie van het Friese NNN. Naast de ondersteuning van de gebiedscommissies, de uitvoering van de SKNL¹⁸ en S.A.B.¹⁹, subsidieregelingen en de inzet van NmdM, is ook aparte inzet op de realisatie van Natura 2000 beheerplannen door een Natura200 team.

In samenwerking met haar partners is de Provincie nauw betrokken bij – en meestal verantwoordelijk voor - vrijwel alle handelingen in een onderhandelingstraject en voert een groot deel van de activiteiten zelf uit.

Denk hierbij aan onderhandeling over prijs en kosten, afspraken gemaakt over het grondgebruik, de wijze van oplevering, grondverbetering, agrarische structuurverbetering etc. Daarnaast vinden ook veel administratieve handelingen plaats, zoals taxatie van gronden, opstellen van overeenkomsten, eventuele subsidies, checken op staatssteun etc.

Als een grondeigenaar overweegt om aan particulier natuurbeheer te gaan doen, te verruilen of zijn of haar grond te verkopen dan wordt in overleg met de grondeigenaar onderzocht wat de mogelijkheden zijn. Dit kan een ruiling zijn tussen de grondeigenaar en de provincie, advies over de mogelijkheden van particulier natuurbeheer en eventuele bedrijfsverplaatsingen. Elke situatie is anders en vergt maatwerk en creativiteit om tot overeenstemming te komen.

Instrumentarium

Zoals hierboven aangegeven is functieverandering van grond noodzakelijk voor de realisatie van het NNN. Om de doelstellingen te realiseren is een gereedschapskist beschikbaar met verschillende instrumenten. De Provincie Fryslân hanteert de volgende instrumenten:

- Zelfrealisatie (bijv. met behulp van SKNL)
- Kavelruil
 - Vrijwillige Kavelruil
 - Planmatige Kavelruil
- Aankoop op basis van de marktwaarde
- Subsidie Agrarische Bedrijfsverplaatsing (SAB)

Bovenstaande instrumenten zijn uitgebreid omschreven in de brief “Informerende brief instrumenten grondbeleid en Strategische Nota Natuur Netwerk Nederland” (kenmerk: 01820552). Grond hoeft dus niet altijd verworven te worden om de doelstellingen te realiseren. Er kunnen namelijk afspraken gemaakt worden met grondeigenaren, dat zij hun gronden zodanig inrichten of beheren dat deze voldoen aan onze beleidswensen.

¹⁸ SKNL staat voor Subsidie Kwaliteitsimpuls Natuur en Landschap en kan aangevraagd worden voor investeringsmaatregelen of functieverandering.

¹⁹ S.A.B. staat voor Subsidie Agrarische Verplaatsing.

2.2 Wat zijn aanvullende mogelijkheden?

Grondeigendom vinden wij een groot goed. Daarom is functieverandering op basis van vrijwilligheid het uitgangspunt. Natuer mei de Mienskip onderzoekt of een alternatieve wijze van werken mogelijk is die bijdrage levert aan versnelde realisatie van het NNN. Wij zien uit naar de meerwaarde die dit kan leveren. Daarnaast kunnen wij als Provincie nog aanvullende acties doen.

- *Optimalisatie Begrenzing NNN*
Bij de uitvoering van het NNN in de afgelopen jaren blijkt dat een actualisatie en verbeterslag nodig is. Met deze verbeterslag, de zogenoemde 'optimalisatie van het NNN', wordt de begrenzing van het NNN kritisch bekeken en waar nodig verbeterd. Technische fouten worden daarbij gecorrigeerd. Denk hierbij aan onlogisch gelegen NNN-grenzen over (delen) van tuinen, huizen en waterlopen. Daarnaast wordt onderzocht of het zinvol is om in sommige gebieden over te gaan op herbegrenzing: *ontgrenzen* van NNN op plekken waar de ecologische meerwaarde niet opweegt tegen de realisatiekosten en *begrenzen* van plekken met ecologische kansen en grotere realisatiemogelijkheden.

Uit de pilot "Tsjoch op" van NmdM blijkt dat er buiten het NNN voldoende kansen zijn om NNN te realiseren. Hierbij moet de ecologische waarde wel worden bepaald.

Aandachtspunt is dat in programma landelijk gebied wel een beperking wordt gegeven aan het aanpassen van de begrenzing NNN. De herbegrenzing van het NNN moet voldoen aan wat in de Verordening Romte staat, namelijk: aanpassing van de grenzen van het NNN is mogelijk ten behoeve van een kleinschalige ontwikkeling mits:

- a) de aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden en de samenhang van het NNN beperkt is;
 - b) de ontwikkeling per saldo gepaard gaat met een versterking van de wezenlijke kenmerken en waarden van het NNN, of een vergroting van de oppervlakte van het NNN, en;
 - c) de oppervlakte van het NNN ten minste gelijk blijft.
- *Uitbreiding ambtelijke en externe Capaciteit voor gehele NNN*
Met de benodigde inzet voor de huidige gebiedsontwikkelingsprojecten is de huidige capaciteit maximaal ingezet voor realisatie van een deel van het Natuurnetwerk. Om alle kansen op functieverandering, verwerving en inrichting van het NNN te benutten, is meer ambtelijke en externe capaciteit nodig. Met name in die gebieden waar we nu nog niet (projectmatig) aan de slag zijn. Natuer mei de Mienskip kan hier mogelijk ook van meerwaarde in zijn.
 - *Communicatie*
De einddatum van het Natuurpact komt dichterbij. Duidelijk communiceren richting de mienskip wat we willen doen, waarom we dat willen doen en hoe we dat willen doen, is daarom belangrijk. Iedereen moet goed kunnen begrijpen wat bijvoorbeeld de mogelijkheden en onmogelijkheden zijn voor zelfrealisatie of verkoop. Goede communicatie kan zo helpen om weloverwogen beslissingen te nemen.
 - *Dwingend Instrumentarium*
Vrijwilligheid is het uitgangspunt bij de Provincie Fryslân. Wettelijk gezien heeft de Provincie ook een meer dwingend instrumentarium in de gereedschapskist. De inzet van deze instrumenten verschilt per situatie. De stap naar dwingende instrumenten wordt namelijk niet zomaar gemaakt. Om dit inzichtelijk te maken staat in bijlage 1 een situationele interventieladder. Op dit moment wordt er geen dwingend

instrumentarium ingezet door de Provincie voor natuurdoeleinden. Dit omdat PS bij de behandeling van de Nota Grondbeleid in mei 2020 aangaf voor de natuuropgave eerst een uitwerking te willen van het onteigeningsinstrument en een omvang van de 'allerlaatste hectares' voordat zulke instrumenten zouden worden ingezet. Benadrukt moet worden dat het onteigeningsinstrument het allerlaatste middel is. Dit kan en mag niet zomaar worden ingezet.

Hieronder worden een aantal instrumenten kort op een rijtje gezet.

Het gaat hierbij om:

❖ **Wettelijke Herverkaveling**

De Wet inrichting landelijk gebied (WILG) kent het instrument van wettelijke herverkaveling. Het is een verkaveling waaraan alle grondeigenaren verplicht meedoen na besluit van Gedeputeerde Staten.

Uitgangspunt is dat de eigenaar er niet slechter van mag worden. Het onderscheid tussen wettelijke herverkaveling en volledige schadeloosstelling is dat bij herverkaveling de grondeigenaren die grond inbrengen daarvoor vervangende grond krijgen en niet schadeloos gesteld worden. Het proces vanaf het inrichtingsplan tot en met de uitvoering en aktepassering duurt circa vier jaar. Opdrachtgever is Gedeputeerde Staten. Van belang is dat er voldoende ruilgrond beschikbaar is voor de grondeigenaren die grond inbrengen. In het gebiedsproces Franekeradeel-Harlingen wordt gebruik gemaakt van wettelijke herverkaveling voor het realiseren van de doelen.

❖ **Wet Voorkeursrecht Gemeenten**

De Wet Voorkeursrecht Gemeenten stelt overheden, waaronder de provincie, in staat om een voorkeursrecht te vestigen. Dit betekent dat een eigenaar bij een door hem of haar gewenste verkoop de grond eerst aan de provincie moet aanbieden. Dit eerste recht van koop geeft de provincie voorrang bij aankoop van gronden en vastgoed die nodig zijn voor toekomstige ontwikkelingen. Voor het vestigen van een voorkeursrecht is een besluit van Gedeputeerde Staten nodig. Een voorkeursrecht dwingt de eigenaar of rechthebbende niet tot verkoop. Deze kan zelf beslissen om de grond wel of niet te verkopen.

De overheid kan het voorkeursrecht alleen op gronden leggen, waarbij het gebruik van de grond anders is dan de beoogde bestemming. Daarbij mogen de gronden volgens het ruimtelijk plan alleen een niet-agrarische bestemming hebben.

Dit instrument is goed inzetbaar om met een eigenaar minnelijk tot afspraken te komen. Het vestigen van een voorkeursrecht versterkt namelijk de provinciale positie. Wel is het een passief instrument. Er kan immers pas gekocht worden als de eigenaar wenst te verkopen.

De Wet Voorkeursrecht Gemeenten wordt integraal ingepast in de Omgevingswet die naar alle waarschijnlijkheid in juli 2022 wordt vastgesteld.

❖ **Gedoogplicht**

Met dit instrument kan de provincie een particuliere eigenaar verplichtingen opleggen vanuit de Wet natuurbescherming (Wnb) op basis waarvan (een deel van) het perceel niet meer bruikbaar is voor de activiteit die de eigenaar erop uitoefent. Hiermee wordt dit perceel ingezet voor de provinciale natuuropgave. Op basis van de Wnb kan de provincie de schade vergoeden. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om vernatting. De provincie Noord-Holland heeft de gedoogplicht gebruikt op Texel. Hier was sprake van verdroging van een

Natura 2000 binnenduinrandgebied. Door de gedoogplicht toe te passen op een aangrenzend perceel – en zo het waterpeil te verhogen - kon verdroging worden tegengegaan voor een groter Natura 2000 gebied.

❖ **Volledige Schadeloosstelling**

Zoals aangegeven in de inleiding, is het mogelijk een eigenaar schadeloos te stellen via het doorlopen van het onteigeningsproces. Eigendom is een grondrecht en daardoor zijn eigendommen in Nederland in principe onschendbaar. Onteigening is daarom een ultimum remedium, het uiterste middel. Er moet sprake zijn van algemeen nut, noodzaak en urgentie (bijv. KRW en Natura2000), waarbij een zeer uitgebreid en nauwkeurig proces hoort. Volledige schadeloosstelling is onder te verdelen in twee processtappen:

○ Minnelijke Aankoop

Het gaat hier om aankopen van gronden op basis van een volledige schadeloosstelling op minnelijke basis, maar niet vrijblijvend. Het is namelijk ter voorkoming van – als allerlaatste middel - onteigening. Voordat sprake is van dit minnelijke traject, moeten andere mogelijkheden onderzocht zijn. Denk hierbij aan de mogelijkheden in gebiedsprocessen en de kansen van de grondbank. Bij bepaling van de hoogte van de volledige schadeloosstelling baseert de taxateur zich op de uitgangspunten van de onteigeningswet en relevante jurisprudentie.

Daarbij is het uitgangspunt dat niet alleen de waarde(vermindering) van de gronden wordt vergoed, maar ook eventuele bijkomende schade als gevolg van de aankoop of de herinrichting van de gronden. Dit geldt zowel in het geval van zelfrealisatie als bij verkoop van de NNN-gronden aan de provincie. Het voordeel is dat bij het zoeken naar een passende oplossing de financiële drempels lager worden. Met de inzet van volledige schadeloosstelling wordt voor particulieren en (agrarische) ondernemingen duidelijkheid en perspectief geboden.

Onder meer de volgende zaken zijn voorwaardelijk voordat dit instrument ingezet mag worden:

- Grondslag door bestemmingsplan of provinciaal inpassingsplan
- Algemeen belang is leidend; nut, noodzaak en urgentie
- Bestuurlijke bereidheid tot onteigening
- Verwervingsdossier op orde
- Minimaal 2x een aanbod tot verkoop op basis van schadeloosstelling

:

NB: Minnelijke aankoop kan niet los gezien worden van het onteigeningsinstrument. De bereidheid om het onteigeningsinstrument als 'ultimum remedium' in te zetten, vormt ook een randvoorwaarde voor het betalen van volledige schadeloosstelling. Bestaat er geen reëel zicht op inzet van het onteigeningsinstrument om doelstellingen te realiseren, dan kan in geval van betaling van volledige schadeloosstelling sprake zijn van ongeoorloofde staatssteun.

○ Aankopen via Onteigening

Onteigening kan alleen als het algemeen belang in het geding is en er een schadeloosstelling tegenover staat. Onze inzet is altijd gericht op de vrijwillige mogelijkheden vanuit de gebiedsprocessen en de Fryske Grûnbank; onteigening willen wij tot het uiterste voorkomen.

Als een provincie hier toch gebruik van wil maken, dient er een onteigeningstitel te zijn. Juridische grondslag hiervoor is een provinciaal inpassingsplan of bestemmingsplan. In de bijlage wordt – conform de ingediende motie “Onteigening verder uitwerken” van het CDA, FNP, PvdA en VVD” – het onteigeningsinstrument voor natuur – nader uitgewerkt.²⁰ Hierbij hanteren wij nadrukkelijk ook de zorgvuldigheid die ook wettelijk is geborgd. Tot het moment van de daadwerkelijke onteigening kan de grondeigenaar altijd nog besluiten om de grond op minnelijke basis te verkopen of een zelfrealisatie-overeenkomst met de provincie af te sluiten.

In aanvulling op de voorwaarden voor minnelijke aankoop ter voorkoming van onteigening, zijn (onder meer) de volgende stappen voorwaardelijk voordat dit instrument ingezet mag worden:

- Besluit PS
- Aanvullend minimaal nog 1x een aanbod tot verkoop op basis van schadeloosstelling
- Bekrachtiging door bestuursrechter

²⁰ 27 mei 2020, motie 2278 “Onteigening verder uitwerken”, CDA, FNP, PvdA, VVD. Zie bijlage.

Hoofdstuk 3 – De voortgang van het NNN

Al meer dan 30 jaar wordt door verscheidene partijen hard gewerkt aan de realisatie van het Natuur Netwerk Nederland om zo de kwaliteit van de Friese bodem, water en lucht te behouden en waar mogelijk te verbeteren. Nu 2027 dichterbij komt en de urgentie van afnemende biodiversiteit toeneemt, wordt in dit hoofdstuk gekeken naar de voortgang van het NNN in Fryslân. Wat heeft de huidige werkwijze ons gebracht? Hoeveel is gerealiseerd en hoe doen we het in vergelijking met andere Provincies?

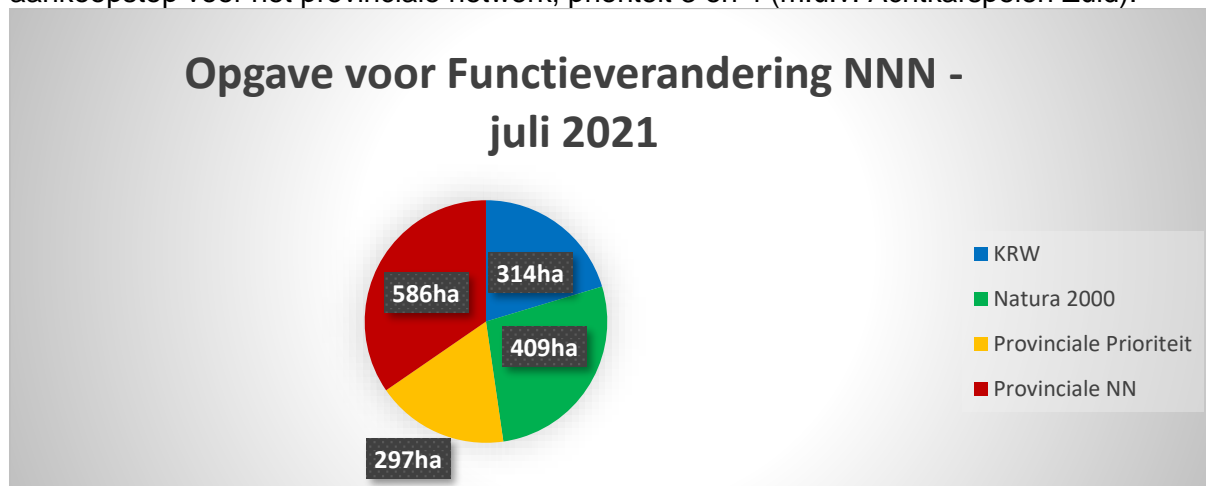
Belangrijkste punten in dit hoofdstuk

- Per peildatum 1 juli 2021 moet de functie van 1607 ha van het gehele NNN veranderen, waarvan 723 ha in de hoogste prioriteit.
- In 14 gebieden wordt nog gewerkt aan (o.a.) een KRW en Natura 2000 opgave, waarvan de realisatiekansen voor 2027 van 12 gebieden neutraal of laag is.
- Van de 12 provincies staat Fryslân op de 9^e plek als gekeken wordt naar de nog resterende opgave voor het NNN (voor alle vier de prioriteiten).

3.1 Hoe staat het met de realisatie van het NNN?

In aanloop naar de Strategische grondnota NNN is een inventarisatie gedaan van de restantopgave NNN. Bij de inventarisatie is een onderscheid gemaakt in natuurdoeltypen, status van verwerving en ook het belang van het perceel voor de inrichting van een gebied. Functieverandering vraagt maatwerk. Immers, iedere situatie is verschillend en heeft een andere dynamiek.

Per peildatum 1 juli 2021 moet de functie van nog 1607 ha van het gehele NNN veranderen, waarvan 723 hectare in de hoogste prioriteit: Natura 2000 en Kader Richtlijn Water. De focus ligt nu eerst op deze hectares omdat zowel het behalen van de KRW als Natura 2000 doelen internationale verplichtingen zijn en de hoogste provinciale prioriteiten (1 en 2). Daarbij geldt een aankoopstop voor het provinciale netwerk, prioriteit 3 en 4 (m.u.v. Achtkarspelen Zuid).



Figuur 3- Totale opgave voor functieverandering NNN

Als je specifiek inzoomt op de KRW en Natura 2000 opgave, komt het volgende naar voren:

- Kader Richtlijn Water (Totale Opgave)
 - Functie veranderd: 197 ha [Periode 2014-2020]
 - Functie nog te veranderen: 314 ha
 - Buiten Gebiedscommissies: 67 ha
- Natura 2000 (Totale Opgave)
 - Functie veranderd: 290 ha [Periode 2014-2020]
 - Functie nog te veranderen: 409 ha
 - Buiten Gebiedscommissies: 286 ha

Het zijn bovenstaande hectares en de prioriteit 3 en 4 ha binnen het NNN die op basis van de huidige afspraken in 2027 als natuur ingericht zouden moeten zijn – conform het natuurbeleid van de provincie en de afspraken uit het Natuurpact.

Natuurdoeltypes

De resterende NNN-opgave heeft verschillende ambities voor wat betreft natuurdoeltypebeheer. Met de SKNL subsidie worden grondeigenaren gestimuleerd om mee te doen aan natuurontwikkeling. In principe kan SKNL in Fryslân voor alle natuurdoeltypen worden aangevraagd, maar sommige natuurdoeltypen lenen zich meer voor zelfrealisatie dan anderen. Het realiseren van kruiden- en faunarijk grasland of vochtig weidevogelgrasland, past vaak beter in de exploitatie van een eigenaar dan dynamisch moeras of vochtige heide.

Hieronder staan de drie grootste beheertype ambities. In bijlage 2 is een totaaloverzicht te vinden van alle beheertypes per prioriteit.

	KRW	Natura 2000	Provinciaal NNN	Provinciale Prioriteit	Totaal
Kruiden- en Faunarijk Grasland	40 ha	51 ha	184 ha	101 ha	376 ha
Vochtig hooiland	113 ha	17 ha	70 ha	55 ha	255 ha
Veenmoeras	47 ha	53 ha	34 ha	33 ha	167 ha

Het is met name het kruiden – en faunarijk grasland dat zich het beste leent voor zelfrealisatie. Ook voor ruigteveld, glanshaver hooiland, kruiden- en faunarijke akker en vochtig weidevogelgrasland is zelfrealisatie over het algemeen goed mogelijk. Veenmoeras en vochtig hooiland lenen zich (over het algemeen) minder goed voor zelfrealisatie omdat voor dit soort beheertypes ook waterhuishoudkundigemaatregelen nodig zijn.

Resterende opgave KRW en Natura 2000

De opgave voor de hoogste prioriteiten is hieronder verder uitgesplitst per gebied. De scores voor wat betreft ecologisch²¹ belang en realisatie kansen zijn gebaseerd op de eerder benoemde inventarisatie en heeft als peildatum 1 juli 2021.

Oranje gemarkeerd zijn de gebieden waar een gebiedscommissie actief is. In het groen gemarkeerde gebied is Natuer mei de Mienskip actief.

Gebied	KRW	Natura 2000	Ecologisch Belang	Realisatie kansen	Wat voor natuurdoeltype zou het moeten worden?
Ameland	0 ha	42 ha	++	-	o.a. Vochtige Duinvallei
Noard-Fryslân Bûtendyks	0 ha	109 ha	+	-	o.a. Zilt- en overstromingsgrasland
Natte As	0 ha	14 ha	++	++	Vochtig weidevogelgrasland
Achtkarspelen-Zuid/De Mieden ²²	0 ha	0 ha			o.a. Kruiden- en faunarijk grasland
Burgummer Mar en De Leijen	29 ha	0 ha	+	0	o.a. Vochtig Hooiland
Alde Feanen	7 ha	69 ha	+	0	o.a. Veenmoeras
Aldegeaster Brekken	0 ha	10 ha	++	0	o.a. Zilt- en overstromingsgrasland

²¹ De scores voor wat betreft ecologisch belang zijn bepaald in overleg met een ecooloog. Het betreft een eerste indicatie, waarbij gekeken is naar het belang voor de betreffende hectares voor het realiseren van de natuurdoelstellingen in het gebied.

²² Gebiedscommissie Achtkarspelen-Zuid voert het plan 'Mieden op z'n Mooist' uit, waarbij prioriteit 3 en 4 gronden worden gerealiseerd om aansluiting met de gebieden rond Achtkarspelen-Zuid te optimaliseren.

De Fluezen	1 ha	25 ha	+	0	o.a. Vochtig weidevogelgrasland
Tjûkemar	21 ha	0 ha	+	0	o.a. Dynamisch Moeras
Brandemeer, Rottige Meenthe, Easter Skar	11 ha	13 ha	0	+	o.a. Zilt- en overstromingsgrasland
De Lende	150 ha	0 ha	+	0	o.a. Ruigteveld
Tjonger	0 ha	0 ha			
De Boarn, Koningsdiep	91 ha	55 ha	++	0	o.a. Rivier- en beekbegeleidend bos
Snitser Mar e.o.	0 ha	58 ha	++	-	o.a. Zilt- en overstromingsgrasland
De Deelen	0 ha	15 ha	+	0	o.a. Vochtig Weidevogelgrasland
Overige	4 ha	0 ha	+	0	Dynamisch Moeras
Totaal	314 ha	409 ha			

De legenda voor bovenstaande tabel is als volgt:

RK = Realisatiekans. Hiermee wordt bedoeld hoe hoog de kans is dat de resterende opgave dan wel door zelfrealisatie, dan wel door verwerving uiteindelijk omgevormd kan worden tot natuur.

EB = Ecologisch belang. Hiermee wordt aangeduid hoe belangrijk de nog resterende opgave is voor het behalen van de natuurdoelstellingen in het gebied.

- = Laag	RK: Meer dan 60% van de resterende opgave valt volgens de verwachting <u>niet</u> voor 2027 gerealiseerd te kunnen worden.
	EB: Meer dan 60% van de resterende opgave is ecologisch gezien niet of minder belangrijk voor het realiseren van de natuurdoelstellingen.
0 = Neutraal	RK: Tussen de 50-60% van de resterende opgave zou mogelijk van functie kunnen veranderen voor 2027, maar is nu nog onzeker. Afhankelijk van initiatieven in het gebied.
	EB: Tussen de 50-60% van de resterende opgave is ecologisch gezien neutraal. Het maakt niet echt uit of functieverandering doorgaat, doelen voor het gebied kunnen gerealiseerd worden.
+ = Hoog	RK: Meer dan 60% van de resterende opgave valt volgens de verwachting <u>wel</u> voor 2027 gerealiseerd te kunnen worden.
	EB: Meer dan 60% van de resterende opgave is ecologisch gezien belangrijk voor het realiseren van de doelstellingen.
++ = Zeer hoog	RK: Meer dan 70% van de resterende opgave valt volgens de hectares <u>wel</u> voor 2027 gerealiseerd te kunnen worden.
	EB: Meer dan 70% van de resterende opgave is ecologisch gezien <u>zeer</u> belangrijk voor het realiseren van de doelstellingen.

In bovenstaande tabel vallen de volgende zaken op:

- In vrijwel alle gebieden is het ecologisch belang hoog of zeer hoog

- Ameland en het Snitser Mar zijn gebieden waar het ecologisch belang zeer hoog is, maar de realisatiekansen op basis van vrijwilligheid laag
- De realisatiekansen zijn in 12 van de 14 gebieden neutraal – afhankelijk van initiatieven in het gebied - of laag. Waarom de realisatie kansen laag of neutraal zijn, verschilt per geval. In algemene zin kan o.a. gedacht worden aan:
 - Een eigenaar wil ruilgronden in de omgeving die (nog) niet beschikbaar zijn.
 - Een eigenaar wil ruilgrond of een verkoopprijs met een hogere waarde dan de marktwaarde van zijn of haar eigen grond.

Laatste hectares in een aaneengesloten gebied

PS heeft inzicht gevraagd in de allerlaatste hectares van een aaneengesloten gebied voor eventuele inzet van het onteigeningsinstrument. Het begrip ‘allerlaatste hectares’ is multi interpretabel. Voor optimale voortgang in vrijwillige realisatie is in een groot aantal gebieden een grotere inzet van menskracht nodig.

In alle gevallen zou inzet van het instrument vragen om maatwerk. Algemeen kan worden aangegeven dat het om een laatste perceel gaat van 1 eigenaar, waarmee realisatie van een groter natuurgebied wordt tegengegaan. Denk hierbij aan verhogen waterpeilen, eenduidige inrichting en beheer. Mocht eventuele inzet van het onteigeningsinstrument aan de orde zijn, dan zal dit per situatie aan PS worden voorgelegd.

Voorbeelden op basis van huidig beleid

In twee gebieden, Ameland en in het Snitser Mar, gaat het om zeer belangrijke, laatste hectares KRW of Natura 2000 van een aaneengesloten gebied. Het zijn deze hectares waar al decennia inzet op wordt gepleegd omdat ze van groot belang zijn voor het succes van realisatie in het gebied. Het maatschappelijk belang voor realisatie van deze hectares is hier zeer groot.

Waar gaat het over?

In totaal gaat het om 20.5ha nog om te vormen natuur, waarbij op Ameland het natuurdoeltype vochtige duinvallei is en bij het Snitsermar zilt- en overstromings grasland. In beide gevallen zijn de gronden cruciaal voor de vernatting en waterhuishouding van het gehele gebied. Dit is op dit moment niet mogelijk. Bij functieverandering van de gronden zou de realisatie van 174ha mogelijk gemaakt worden.

Waarom is particulier beheer of verwerving tot op heden niet gelukt?

Bij de verschillende eigenaren, zijn verschillende redenen waarom de gronden nog niet zijn gerealiseerd als natuur. In beide gevallen zijn decennia geleden de eerste gesprekken gestart en is veel inzet gepleegd om in overleg met de eigenaar te komen tot realisatie. Toch is het niet gelukt, bijv. door de wens voor een (te) hoge vraagprijs plus ruilgronden of principiële weigering.

NB: Bovenstaande zijn voorbeelden, waar op basis van het in mei 2020 vastgestelde grondbeleid in het allerlaatste geval het onteigeningsinstrument zou kunnen ingezet. Hiervoor zijn wel een aantal randvoorwaarden, waar op z'n minst aan moet worden voldaan (zie bijlage 1).

3.2 Hoe doet Fryslân het in vergelijking met andere provincies?

In vergelijking met andere provincies staat Fryslân op een 9^e plek als gekeken wordt naar de nog resterende inrichtingsambitie in de zesde voortgangsrapportage Natuur van het Rijk.²³ Alleen de provincies Noord-Holland, Drenthe en Noord-Brabant hebben nog een grotere opgave te doen, waarbij Noord-Brabant als geheel een grotere totale opgave heeft dan Fryslân.²⁴

Naar aanleiding van de achterblijvende voortgang heeft de Provincie Noord-Holland in september

Provincie	Verwerving	Inrichting	Natuur in het NNN			Resterende Inrichtingsambitie		
			met subsidie	zonder subsidie	totaal	Natuurpact	aanvullend	totaal
Drenthe	2.581	6.492	53.471	7.370	60.842	7.369		7.369
Flevoland	8	498	23.577	2.697	26.274	130		130
Fryslân	1.257	3.474	58.212	21.164	79.376	4.373		4.373
Gelderland	2.613	4.959	88.616	44.122	132.738	3.455		3.455
Groningen	1.512	3.357	15.880	5.215	21.096	3.445		3.445
Limburg	1.991	2.789	32.909	17.895	50.804	1.458		1.458
Noord-Brabant	4.121	5.852	81.585	39.066	120.651	7.938	1.410	9.348
Noord-Holland	1.875	4.409	27.621	25.626	53.247	5.456		5.456
Overijssel	2.626	4.690	44.731	14.465	59.196	3.938		3.938
Utrecht	896	1.766	21.122	8.150	29.272	2.478		2.478
Zeeland	427	1.073	17.770	19.671	37.441	727		727
Zuid-Holland	945	2.111	19.604	6.403	26.007	3.300		3.300
Totaal	20.851	41.470	485.099	211.845	696.944	44.067	1.410	45.477

Figuur 4 Resterende Opgave uit de zesde voortgangsrapportage natuur van het Rijk.

2020 besloten om het realisatietempo omhoog te brengen. Naast inzet op agrarisch natuurbeheer, optimalisatie van het NNN en gebiedsgerichte planvorming, zal ook het instrument volledige schadeloosstelling – het onteigeningsinstrument- breder ingezet worden.²⁵ Een rapport van de Wageningen Universiteit uit december 2019 laat zien dat van de 12 provincies, 8 provincies bezig zijn met inpassingsplannen ten behoeve van de realisatie van Natura 2000 of KRW. Deze plannen zijn nodig om het onteigeningsinstrument in te mogen zetten.²⁶ Drenthe, Fryslân, Flevoland en Zeeland zijn hierop de uitzondering, waarbij de laatste twee provincies vrijwel geen NNN meer te realiseren hebben.²⁷ Bovenstaande sluit aan bij het rapport van het PBL, waarnaar verwezen is in de inleiding.

3.3 De effecten van het huidige instrumentarium

In 14 Friese natuurgebieden zijn landbouw-, natuurorganisaties en overheidsinstanties samen actief om N2000 en KRW-natuur te realiseren. In de periode 1990 tot 2014 is veel gerealiseerd, maar de afgelopen jaren zien we een teruggang in het aantal hectares dat van functie veranderd is (zie figuur 3). Het zogenoemde ‘laaghangend fruit’ is geplukt. Om de functie van resterende gronden te wijzigen, is contact met zo’n 380 grondeigenaren die samen rond de 1000 percelen bezitten in het NNN van in totaal 723 ha KRW en Natura 2000.²⁸

In de gesprekken met grondeigenaren wordt verkend wat de mogelijkheden zijn om te komen tot natuurrealisatie. Hierbij worden werkwijzen als genoemd in paragraaf 2.1 gebruikt, afhankelijk van de wensen van de betrokken eigenaar. Geen eigenaar is hetzelfde, gronden hebben verschillende natuurdoeltypen en achter elk perceel zit een verhaal. Dit vraagt maatwerk. Met deze werkwijze zijn mooie resultaten behaald, zo zijn o.a. natuurgebieden Bûtefjild en Twijzelermeden gerealiseerd.

²³ IPO en het Ministerie van LNV, “Zesde Voortgangsrapportage Natuur”, Bijlage 1: Voortgang en ambitie inrichting NNN per provincie, september 2020, p.50.

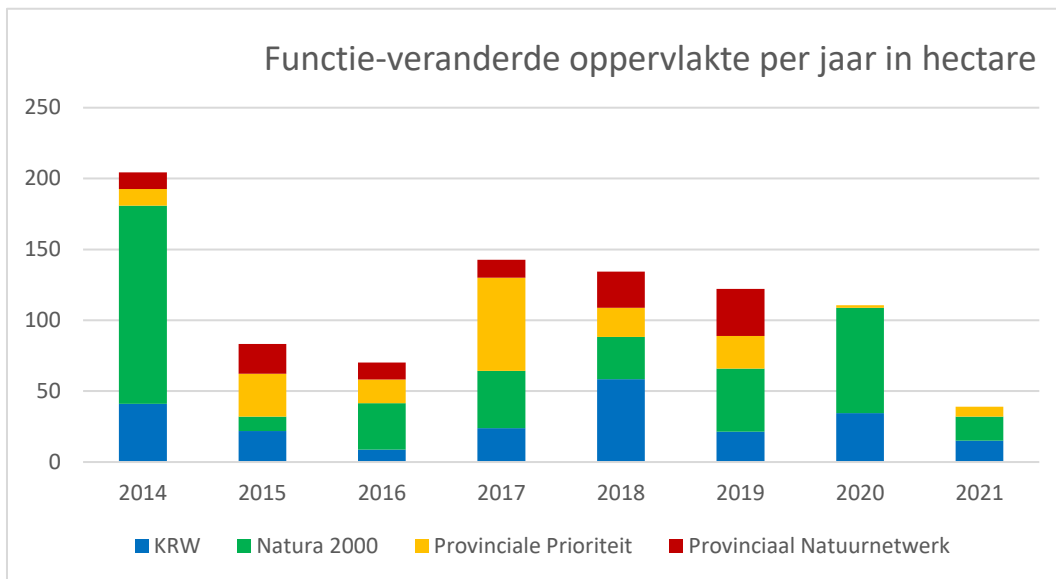
²⁴ Brabant heeft een totale omvang van 120.651 ha natuur in het NNN. Fryslân heeft 79.376 ha. Noord-Holland heeft 53.427 ha en Drenthe 60.842ha. Zie hiervoor de Zesde Voortgangsrapportage Natuur.

²⁵ Provincie Noord-Holland, *Realisatiestrategie voor de afronding van het NNN in Noord-Holland*, 6.

²⁶ Wageningen Universiteit, *Realisatie Natuurnetwerk door Provincies: Achtergrondstudie bij de Tweede Lerende Evaluatie Natuurpact*, 58.

²⁷ Ministerie LNV en IPO, 59.

²⁸ Gegevens Juli 2021.



Figuur 5 - Functie-veranderde oppervlakte per jaar in hectare - Juli 2021

Voor wat betreft de resterende hectares is voor een deel geduld op zijn plaats. De betreffende eigenaren zijn bijvoorbeeld op leeftijd en zullen over een aantal jaar hun grond of bedrijf verkopen. De betreffende grond is belangrijk, maar op dit moment niet essentieel voor de inrichting van een gebied. In sommige gevallen kan de inrichting van het gebied er ook omheen.

Toch zijn er ook percelen waar het ingewikkelder is. Eigenaren willen of kunnen bijvoorbeeld hun gronden niet inzetten voor een combinatie van landbouw en natuur. Niet voor iedere bedrijfsvoering is zo'n combinatie namelijk verstandig of rendabel. Het kan ook zijn dat ze ruilgrond willen die niet 1-op-1 beschikbaar is of een prijs vragen voor de grond die hoger is dan de marktwaarde. Een prijs die de Provincie niet kan bieden omdat er dan sprake is van staatssteun.²⁹ In een aantal gevallen zijn er ook bedrijven die – sinds 1990 - in Natura 2000 of KRW gebied liggen. Nu is hier de S.A.B. regeling³⁰ voor bedoeld, maar voor een deel van deze bedrijven is het maximaal aan te vragen bedrag (€500.000) niet afdoende om hun bedrijf te verplaatsen.

Voorbeeld: Noard-Fryslân Bûtendyks

Om te illustreren hoe ingewikkeld gebiedsontwikkeling kan zijn, geven wij hier het voorbeeld van het natuurgebied Noard-Fryslân Bûtendyks. Een gebied met één van Europa's grootste kwelders en door de aanwezige zomerpolders, dobben, zilte graslanden, slikvelden en kwelderwerken een paradijs is voor flora en fauna. Op het hele gehele buitendijkse gebied is de Natuurbeschermingswet van toepassing en is het aangewezen als Natura-2000 gebied.

Een korte tijdlijn:

- Sinds de jaren 60 wordt in dit gebied samen met natuurorganisaties en lokale overheden gewerkt aan natuurontwikkeling.
- In de jaren 80 hebben de toenmalige gemeente Ferwerderadiel en GS het bestemmingsplan gewijzigd met een deel agrarische bestemming en een deel bestemming natuurgebied – waarbij agrarisch medegebruik medemogelijk is. Hierdoor is het gelukt om verschillende gronden gericht aan te kopen, maar was zo'n 100ha nog nodig om het gebied te realiseren.
- In 2013 heeft de gemeenteraad besloten onder voorwaarde om het bestemmingsplan te wijzigen van agrarisch naar natuur. Een voorwaarde was dat de belangen van de eigenaren moesten worden gewaarborgd door schadeloosstelling.
- Mede door deze ontwikkeling heeft de provincie in 2013 een intensief aankoopstrategieplan (ASP) opgesteld, waarbij iedere eigenaar individueel is opgezocht en de mogelijkheden zijn verkend. Dit met grote provinciale inzet en met hulp van een gebiedscommissie en een vertrouwenscommissie. Uitgangspunt hierbij was vrijwillige aankoop, maar ook is gekeken naar kavelruil, bedrijfsverplaatsing en volledige schadeloosstelling.
- Rond 2016-2017 is de intensieve inzet op dit gebied gestaakt door het uitblijven van resultaten. Uiteindelijk is met deze strategie 5ha grond van functie veranderd. Voor de overige 100ha bleek ruiling met binnendijkse gronden door het grote waardeverschil niet te slagen en ook schadeloosstelling was niet mogelijk door het ontbreken van het onteigeningsinstrument.

²⁹ Wanneer een onderneming een economisch voordeel ontvangt dat onder normale marktvoorwaarden niet zou zijn gegeven is er sprake van staatssteun. Binnen de EU is een staatssteunverbod.

³⁰ S.A.B. staat voor Subsidie Agrarische Bedrijfsverplaatsing en is tot 2025 aan te vragen. Voor deze subsidie is €7 miljoen beschikbaar gesteld.

Hoofdstuk 4 – Hoe nu verder?

In dit laatste hoofdstuk wordt ingegaan op de mogelijkheden om het Natuur Netwerk Nederland te realiseren. Met specifieke focus op de internationale verplichting voor KRW en Natura 2000. Niet alleen is deze realisatie een afspraak met het Rijk, het is ook van groot belang voor de leefbaarheid van ons en onze flora en fauna.

Er worden een viertal opties voor het vervolg geschetst. Per optie wordt ingegaan op de gevolgen van de keuze voor de realisatie van het NNN. Daarnaast wordt op hoofdlijnen beschreven wat nodig is om de optie te realiseren. Capaciteit is daarbij bijvoorbeeld een belangrijke factor.

PS wordt gevraagd om een optie te kiezen. Na de keuze van PS zal in het najaar van 2022 nog een herziene planning volgen om zorg te dragen voor een goede uitvoering van het besluit.

Financiën

Voor wat betreft de financiën is het uitgangspunt dat er voldoende budget beschikbaar moet zijn. Hierbij verwijzen we naar de financiële analyse van het Natuurpact, zoals voorgelegd aan PS in november 2021. Uit deze analyse blijkt o.a. dat er sprake is van een positief saldo bij de huidige programmering voor de realisatie van KRW en Natura 2000 (prioriteit 1 en 2). Delen van prioriteit 3 en 4 kunnen worden gerealiseerd, mits daarvoor voldoende budget is. Vanwege deze aanwezige analyse, wordt in dit hoofdstuk niet uitvoerig ingegaan op de financiële kant van de zaak.

Capaciteit

Voor de samenhang met het voorstel van Natuer mei de Mienskip, is dezelfde capaciteitsvraag gebruikt in de hieronder genoemde opties 2 en 3. Achtergrond hiervan is dat NmdM zich richt op het gebied buiten de gebiedsontwikkelingsprojecten. Dit is juist het gebied waar extra capaciteit nodig is.

In de praktijk kan het zo zijn, dat er vanuit Grien Fryslân minder capaciteit nodig is. Dit zal dan ook terugkomen bij de herziene planning in het najaar van 2022.

Aan het verkennen van de opties gaat in feite de vraag vooraf 'hoe belangrijk wordt de realisatie van NNN doelen gevonden?'. Het gaat over de afstemming van doel en middelen om het doel te bereiken.

Leeswijzer: De opties moeten zo gelezen worden, dat ze aanvullend zijn op elkaar. Dus bij optie 2 gelden de maatregelen van optie 1 ook, bij optie 3, die van 2 en 1 ook.

Optie 1: Doorgaan op dezelfde voet

Doorgaan zoals we deden – op basis van het huidige beleid, instrumentarium en capaciteit. Dat is deze eerste optie. Concreet betekent dit dat op basis van de huidige capaciteit en het huidige instrumentarium wordt gewerkt aan de realisatie van het NNN. Dit is dus inclusief volledige schadeloosstelling als allerlaatste redmiddel voor de allerlaatste hectares KRW en Natura2000.

PS wilde volledige schadeloosstelling voor natuur incidenteel mogelijk maken. Daarom is bij de behandeling van de grondnota in mei 2020 toegestaan dat het middel van onteigening voor natuurontwikkeling als mogelijkheid wordt opgenomen in de ruimtelijke plannen die ten grondslag liggen aan het uitvoeren van maatregelen in het kader van Natura 2000 en KRW – voor zover deze geen onderdeel uitmaken van een thans lopend gebiedsproces (bijv. Beekdal Linde, Alde Feanen). In alle gevallen gaat het om de laatste hectares van een aaneengesloten gebied.

Wat betekent deze optie voor doelstelling van het Natuurpact?

De einddatum van het Natuurpact (2027) wordt in deze optie niet gehaald. Verwacht wordt ook dat volledige realisatie van het NNN op basis van de huidige werkwijze en capaciteit niet wordt gehaald.

Het is lastig aan het Rijk aan te tonen dat er een maximale inspanning heeft plaatsgevonden om de afgesproken doelen te behalen.

Wat is er nodig om deze optie te realiseren?

- a. In feite is er niets nodig, dan te besluiten zo door te gaan.
- b. Wel is verantwoording naar het Rijk van belang en een kritisch punt in deze optie.
- c. Voor de volledigheid wordt de huidige capaciteit hier weergegeven

De huidige capaciteit is circa 4 fte bij Vastgoed en 13fte bij Grien Fryslân. In deze capaciteit is alles meegenomen: projectleiders, vastgoedcoördinatoren, ondersteuning, ecologen etc.

Optie 2 – Maximaal Vrijwillig tot 2027 [Prioriteiten 1 tot en met 4]

Het beschikbare instrumentarium blijft gelijk. Inclusief volledige schadeloosstelling als allerlaatste middel voor de allerlaatste hectares KRW en Natura2000. Om alle kansen op verwerving en inrichting van het NNN te benutten, is meer capaciteit nodig. Met name in die gebieden waar we nu nog niet (projectmatig) aan de slag zijn. Het is dan ook nodig om het proces voor realisatie planmatiger aan te sturen en hierover goed te communiceren met belanghebbenden. Capaciteit wordt uitgebreid voor buiten de gebiedsontwikkelingsprojecten. Deze optie kan goed in samenwerking met NmdM worden ingevuld.

Agrarische structuurverbetering kan ervoor zorgen dat grondeigenaren meer bereid zijn tot functiewijziging. Indien dit aan de orde is, stellen we voor om dit actief in te gaan zetten ter realisering van het NNN. Op dit moment wordt dit passief ingezet.

Wat betekent deze optie voor de doelstelling van het Natuurpact?

Realisatiekansen van het volledige NNN is klein. Er is meer argumentatie beschikbaar om richting het Rijk aan te geven dat de provincie zich maximaal heeft ingespannen de doelen te behalen.

Wat is er nodig om deze optie te realiseren?

- In deze wordt er meer capaciteit ingezet. Concreet zal het gaan om meer projectleiders en medewerkers bij Natuer mei de Mienskip die als taak hebben kansen en mogelijkheden per gebied te analyseren en om te zetten in concrete voorstellen richting behalen van de doelen. Daarnaast zal ook extra capaciteit nodig zijn bij de afdeling Vastgoed te behoeve van de afwikkeling van aankoop, herbestemming gronden.

Huidige capaciteit is circa 4 fte bij Vastgoed en 13fte bij Grien Fryslân.

Indicatief: + 6 fte vastgoed, + 12 fte Natuer mei de Mienskip

NB: Bovenstaand gevraagde capaciteit komt overeen met het verzoek van Natuer mei de Mienskip dat in PS ligt in maart 2022.

Mocht PS tot deze optie besluiten, dan volgt een voorstel voor de uitvoering met een exactere omschrijving, uitgewerkte financiën en dekking.

- Bij deze optie wordt voorgesteld om de mogelijkheid tot schadeloosstelling als allerlaatste redmiddel voor de allerlaatste hectares KRW en Natura 2000 binnen en buiten gebiedsontwikkelingsprojecten gelijk te trekken. Zo is er geen onderscheid in en tussen gebieden in Fryslân. Nu geldt dat schadeloosstelling alleen kan binnen de gebieden waar geen gebiedscommissies actief zijn.

- Als de beperkte mogelijkheid tot schadeloosstelling binnen en buiten gebiedscommissies gelijk getrokken wordt, vraagt dit een herijking van de inrichtingsplannen van de gebiedscommissies.
- Voorbereiden van inzet bestemmingsplannen.
- Het proces tot realisatie zal planmatiger aangepakt worden, waarbij nagedacht wordt over goede communicatie met (potentiële) belanghebbenden.
- Er zal een uitvoeringsstrategie vastgesteld moeten worden voor de restant realisatie van het NNN in de periode na 2027.

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

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

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

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

Wat betekent deze optie voor de doelstelling van het Natuurpact?

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

Wat is er voor nodig om deze optie te realiseren?

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

Voor wat betreft P.M.:

Voor de scenario's waarbij dwingendrechtelijke mogelijkheden worden toegevoegd, is het nagenoeg niet in te schatten wat dit betekent aan uren.

Dat komt o.a. door een stuk onduidelijkheid voor wat betreft de introductie van de Omgevingswet en de afhankelijkheid van andere opgaven.

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

Optie 4 – Realisatie 2027: Alles uit de kast voor KRW (prio 1) en Natura 2000 (prio 2)

De Provincie blijft koersen op realisatie van het NNN in 2027 voor KRW en Natura 2000, respectievelijk prioriteit 1 en 2. Hiervoor wordt zowel in instrumentarium als capaciteit alles uit de kast gehaald. Voor prioriteit 3 en 4 blijft inzet op vrijwilligheid het uitgangspunt. Voor een optimale voortgang in vrijwillige realisatie van het NNN is meer capaciteit nodig. Hierbij is nauwe samenwerking met NmdM nodig.

Als gekozen wordt voor de inzet van dwingende instrumenten dan zou dit zeker tot een uitbreiding van de capaciteit leiden. De processen rond dwingende instrumentaria verlopen

volgens een wettelijk stramen en zijn zorgvuldig in het belang van de rechtszekerheid van de eigenaar/pachter.

Wat betekent deze optie voor de doelstelling van het Natuurpact?

De kansen om het NNN te realiseren nemen toe. Dit zal echter niet in 2027 zijn, omdat daarvoor de termijnen voor het te doorlopen proces te lang zijn. De extra inspanningen worden gedaan tot en met 2027, conform oorspronkelijke bedoeling. Dit werpt waarschijnlijk wel haar vruchten af in de periode daarna. Deze optie maakt mogelijk de meeste indruk op het Rijk.

Wat is er voor nodig om deze optie te realiseren?

- Besluit tot extra capaciteit
- **Indicatief:** Huidige Capaciteit + P.M. Vastgoed, + 12 fte Natuer mei de Mienskip

Voor wat betreft P.M.:

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

- Besluit om per direct het dwingend instrumentarium mogelijk te maken. Starten van voorbereidingen om de uitvoering van het dwingend instrumentarium mogelijk te maken. Deze voorbereidingen duren 2-3 jaar.

Besluitvorming

De Strategische Grondnota NNN is enerzijds bedoeld om kennis te delen over de mogelijkheden en om een dialoog te voeren over wat verstandige acties zijn inzake de natuurdoelstellingen. Anderzijds wordt aan de politiek gevraagd een keuze te maken, zodat duidelijk is welke voortgang gewenst is en zorg kan worden gedragen voor de uitvoering.

Op basis van de gemaakte keuze zal in het najaar van 2022 nog een herziene planning volgen om een goede uitvoering van het besluit mogelijk te maken. Dit in relatie tot de besluiten over zowel de beschikbare financiën voor het Natuurpact als Natuer mei de Mienskip.

Bijlage 1 - Situationele Interventietabel

Om inzichtelijk te maken welke instrumenten wanneer worden ingezet, staat in deze paragraaf een situationele interventietabel. Ook laat de tabel zien wat de tijdspanne van de verschillende instrumenten is.

Op dit moment werken wij alleen vanuit het vrijwillige uitgangspunt – de groene balk in de tabel. Op basis van maatwerk wordt dan gekeken naar de mogelijkheden van de verschillende instrumenten.

De wettelijke (gele) en dwingende instrumenten (oranje) zijn (nog) niet ingezet voor de natuuropgave. Vrijwilligheid blijft het uitgangspunt. Voor andere instrumenten zijn o.a. bestemmingsplannen voorwaardelijk – gemeentelijk of provinciaal..

Voor dergelijke ruimtelijke plannen– geldt dat het maken van een dergelijk plan, inclusief zienswijze, bezwaar en beroep ook nog 3 jaar kan duren. Deze 3 jaar moet dus nog worden opgeteld bij de dwingende instrumenten. Omdat niet met de wettelijke- en dwingende instrumenten gewerkt wordt, is nog niet ingezet op de voorbereiding van inpassingsplannen

	Situatie	Instrument	Randvoorwaarden (o.a)	Duur
Vrijwillig Uitgangspunt	Startpunt en uitgangspunt op basis van maatwerk.	Zelfrealisatie (SKNL)	- Zelfrealisatie NNN is mogelijk	Zo lang als nodig is.
		Kavelruil Planmatige Kavelruil	- Ruilgrond is beschikbaar	
	In overleg met de grondeigenaar binnen de NNN wordt gekeken naar de mogelijkheden van de vrijwillige instrumentaria.	Aankoop op basis van marktwaarde	- Als zelfrealisatie niet mogelijk of wenselijk is	
		Subsidie Agrarische Bedrijfsverplaatsing	- Aankoopstrategieplan	
Wettelijk	Gebiedsverandering in een groter gebied. Meestal in de Verkennings- en planfase. Meerdere eigenaren zijn betrokken en leveren grond in.	Wettelijke herverkaveling	- Besluit GS - Inrichtingsplan - Voldoende Ruilgrond - Voldoende eigenaren - Personele Capaciteit	1-2 jaar inrichtingsplan + 3 jaar Ruilplan
	Niet-agrarische gronden die uiteindelijk nodig zijn voor de realisatie van de toekomstige bestemming.	Wet Voorkeursrecht Gemeenten	- Besluit GS - Gronden met een niet agrarische bestemming - Gebruik van de grond is anders dan de beoogde bestemming	Vervalt na max. 10 jaar
Dwingend Laatste middel	Een ingreep is nodig op de grond en er wordt geen overeenstemming bereikt met de eigenaar. Grond blijft van de eigenaar.	Gedoogplicht	- Kan alleen als het belang van het werk van algemeen nut is. - Grondslag door ruimtelijke plannen - Personele Capaciteit	2-3 jaar
	Hectares zijn van essentieel belang voor de inrichting van een gebied. Met de eigenaar kan geen overeenstemming worden bereikt op basis van zelfrealisatie, ruilgronden of verwerving op basis van marktwaarde.	Onteigeningsinstrument (schadeloosstelling)	- Grondslag ruimtelijke plannen - Algemeen belang is leidend; nut, noodzaak en urgentie - Bestuurlijke bereidheid tot onteigening - Verwervingsdossier op orde - Minimaal 2x een aanbod tot verkoop op basis van schadeloosstelling	2 jaar
		Aankopen via onteigening	- Besluit PS - Aanvullend minimaal nog 1x een aanbod tot verkoop op basis van schadeloosstelling - Bekrachtiging door bestuursrechter	2-3 jaar Totaal: +- 5 jaar

Bijlage 2 – Stappenplan Volledige Schadeloosstelling; Wat betekent het en wat is er voor nodig?

Conform de ingediende motie “Onteigening verder uitwerken” van het CDA, FNP, PvdA en VVD” is in deze bijlage het de mogelijkheid van volledige schadeloosstelling voor natuur middels het onteigeningsinstrument nader uitgewerkt. Onderstaande uitwerking is op basis van een notitie die Trip Advocaten in maart 2021 gemaakt heeft voor de afdeling vastgoed.

Eigendom is een grondrecht en daardoor zijn eigendommen in Nederland in principe onschendbaar. Bezit is een groot goed, vaak is er een rijke geschiedenis en voelen eigenaren zich sterk verbonden met hun bezit. Zoals al eerder aangegeven is het onteigeningsinstrument een uiterst middel. Er moet sprake zijn van algemeen nut, noodzaak en urgentie (bijv. KRW en Natura2000, bestemmingsplan en inpassingsplan).

Uit de ervaringen van andere provincies blijkt dat het inzetten van het instrument van onteigening, vrijwel nooit leidt tot een daadwerkelijke onteigening. Het instrument is alleen noodzakelijk om eigenaren van essentiële gronden schadeloos te kunnen stellen (het minnelijke traject ter voorkoming van de daadwerkelijke onteigening). Voor een ondernemer kan dit interessant zijn en perspectief bieden. Immers, een vertrekkende boer kan ergens opnieuw beginnen en voor een stoppende boer betekent het dat hij of zij een vergoeding krijgt voor het vroegtijdig staken van het bedrijf. In de praktijk betekent een schadeloosstelling 30-40% meer bovenop de marktwaarde.³¹

Ecologisch Belang

Voordat het onteigeningsinstrument kan worden ingezet voor natuurdoeleinden, moet aangetoond worden dat het betreffende stuk grond van groot ecologisch belang is voor het omliggende gebied (nut, noodzaak en urgentie). Het kan bijvoorbeeld zijn dat de niet te verwerven grond van belang is voor het aanpassen van het waterpeil.

Juridisch

Het onteigeningsinstrument is wettelijk verankerd. Wanneer de provincie hier gebruik van wenst te maken, dient er een onteigeningstitel te zijn. Een onteigeningstitel wordt altijd ingezet in het belang van de ruimtelijke ontwikkeling, volkshuisvesting, openbare orde of handhaving van de Opiumwet. De onteigeningstitel moet wel goed geborgd zijn bijvoorbeeld middels een via de juiste procedures tot stand gekomen inpassingsplan.

Onteigening is niet een middel dat zomaar kan worden ingezet. Het kent een drietal fasen die altijd doorlopen moeten worden, waarbij de begin fasen altijd vrijwillig zijn:

Fase 1: Zoeken naar maatwerkoplossingen

Fase 2: Minnelijke verwerving ter voorkoming van onteigening

Fase 3: Onteigening

Fase 3a: Administratieve Onteigening

Fase 3b: Gerechtelijke Onteigening

Fase 1 – Zoeken naar maatwerkoplossingen

In deze fase wordt op basis van de marktwaarde gestart met de onderhandelingen met grondeigenaren. Gezocht wordt naar een oplossing op maat waarmee de gronden voor KRW en Natura 2000 beschikbaar komen en tegelijk ook de belangen van de grondeigenaren goed worden behartigd.

Gelijktijdig zal – indien nodig - de planvorming worden aangescherpt, waarbij de begrenzing van het gebied en de te realiseren maatregelen steeds concreter worden. Hier parallel aan zal gestart moeten worden met het opstellen van een ruimtelijk plan. Dit is voor de verwerving van belang, aangezien het ruimtelijk plan (het PIP of bestemmingsplan) de grondslag is voor een onteigeningsprocedure. In deze fase moet de bestuurlijke bereidheid tot onteigening worden

³¹ Wageningen Universiteit, *Realisatie Natuurnetwerk door Provincies: achtergrondstudie bij de Tweede Lerende Evaluatie Natuurpacht*, december 2019, p.58.

opgenomen. Immers, zonder de bereidheid om uiteindelijk het onteigeningsinstrument in te zetten, kan niet op basis van schadeloosstelling onderhandeld worden.

Fase 2 - Minnelijke verwerving ter voorkoming van onteigening

Als het ruimtelijk plan concreter wordt en er bestuurlijk draagvlak is om de benodigde grond in het uiterste geval te onteigenen, kan met grondeigenaren onderhandeld worden op basis van volledige schadeloosstelling. Idealiter ligt de plangrens op het moment van aangaan van deze onderhandelingen al vast, dit is geen vereiste. Wel moeten het nut, de noodzaak en de urgentie van het betreffende perceel inzichtelijk zijn. Deze informatie zou ook opgenomen moeten worden in het ruimtelijk plan en het dossier over de betreffende grond.

In deze fase moet er minimaal 2x een aanbod tot aankoop zijn gedaan, met beide keren een reactie termijn van 4 weken. Deze informatie moet vastgelegd worden in een dossier.

Deze fase kan wel 1 à 2 jaar duren.

Fase 3 – Onteigening

Als fase 2 ondanks alle inspanningen op niets uitloopt, kan over worden gegaan tot de onteigeningsprocedure. In maart 2021 heeft Trip Advocaten voor de Afdeling Vastgoed het verloop van de onteigeningsprocedure op een rij gezet in een memo. Deze memo is als bijlage bijgevoegd bij deze nota.³² Hier wordt de verkorte weergave gepresenteerd.

De onteigeningsprocedure bestaat uit een administratieve en een gerechtelijke fase.

Fase 3 a: Administratieve Fase

De administratieve fase is gericht op het verkrijgen van een Koninklijk Besluit (KB), waarmee de grond ter onteigening wordt aangewezen. Provinciale Staten, conform artikel 78 van de onteigeningswet, een “verzoeksbesluit” tot onteigening nemen op basis van een dossier. De bevoegdheid tot het nemen van dit besluit kan niet worden gedelegeerd of gemandateerd en ligt dus volledig bij PS. Op basis van dit verzoekbesluit wordt een KB geslagen.

Fase 3 b : Gerechtelijke Fase

Als het KB is genomen, heeft de provincie op grond van artikel 17 van de Onteigeningswet de plicht om nogmaals voor de benodigde grond een schriftelijk minnelijk aanbod te doen. De Provincie moet na het KB minimaal één formeel aanbod tot schadeloosstelling doen. Ook hier is weer een reactietermijn van 4 weken. De Provincie kan uiteindelijk de eigenaar dagvaarden en de rechter verzoeken de onteigening uit te spreken. De rechter bepaalt uiteindelijk de hoogte van de volledige schadeloosstelling. Tegen de rechterlijke uitspraak staat de mogelijkheid van cassatie open. De totale doorlooptijd van een onteigeningsprocedure is ruim twee jaar.

Verandering door de onteigeningswet

Op 1 juli 2022 treedt de Omgevingswet waarschijnlijk in werking. Hiermee zijn er ook enkele wijzigingen in de onteigeningsprocedure, zoals hierboven geschetst. De belangrijkste wijzigingen zijn de volgende:

- ❖ Provinciale Staten – of een ander bestuursorgaan - hoeven niet meer de Kroon te verzoeken een koninklijk besluit te nemen en besluiten zelf over de onteigeningsbeschikking. Het is deze onteigeningsbeschikking die van belang is voor de gerechtelijke vaststelling van de schadeloosstelling.
- ❖ De onteigeningscriteria worden wettelijk vastgelegd
- ❖ Een onteigeningsbeschikking moet altijd worden bekrachtigd door de bestuursrechter. De rechtsbescherming door de bestuursrechter is daardoor altijd verzekerd. De

³² Trip Advocaten, “Verloop onteigeningsprocedure van begin tot eind”, 5 maart 2021.

bestuursrechter is bij alle onteigeningen betrokken. Hoger beroep is mogelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

- ❖ Scherpere scheiding tussen de onteigenings- en schadeloosstelling procedure. De onteigenings- en schadeloosstellingsprocedure worden afzonderlijk doorlopen. De onteigeningsprocedure is bestuursrechtelijk van aard. De schadeloosstelling wordt vastgesteld in een verzoekprocedure bij de burgerlijke rechter. En niet als vordering in een dagvaardingsprocedure.

Bijlage 3 – Beheer ambitie type per prioriteit (Peildatum Juli 2021)

Hectares in onderstaand overzicht zijn afgerond op hele getallen.

	KRW	Natura 2000	Provinciaal NNN	Provinciale Prioriteit	Totaal
Kruiden- en Faunarijk Grasland	40 ha	51 ha	184 ha	101 ha	376 ha
Vochtig hooiland	113 ha	17 ha	70 ha	55 ha	255 ha
Veenmoeras	47 ha	53 ha	34 ha	33 ha	167 ha
Zilt- en overstromingsgrasland	23 ha	129 ha	>1 ha	0 ha	153 ha
Vochtig weidevogelgrasland	0 ha	47 ha	94 ha	9 ha	150 ha
Dynamisch moeras	17 ha	2ha	41 ha	14ha	74 ha
Vochtige Heide	0 ha	8 ha	41 ha	14 ha	57 ha
Nat schraalland	18 ha	9 ha	9 ha	10 ha	46 ha
Duin- en kwelderlandschap	0 ha	44 ha	0 ha	0 ha	44 ha
Droog schraalgrasland	2 ha	15ha	4 ha	12 ha	33 ha
Vochtige Duinvallei	0 ha	22 ha	2 ha	0 ha	24 ha
Duinheide	0 ha	<1 ha	20 ha	0 ha	20 ha
Dennen-, eiken en beukenbos	<1 ha	0 ha	16 ha	0 ha	16 ha
Droge Heide	0 ha	0 ha	13 ha	0 ha	13 ha
Glanshaverhooiland	0 ha	0 ha	10 ha	0 ha	10 ha
Open Duin	0 ha	8 ha	0 ha	0 ha	8 ha
Ruigteveld	6 ha	0 ha	1 ha	0 ha	7 ha
Hoog- en laagveenbos	0 ha	1 ha	2 ha	3 ha	6 ha
Zoete Plas	3 ha	1 ha	0 ha	0 ha	4 ha
Rivier- en beekbegeleidend bos	2 ha	0 ha	0 ha	0 ha	2 ha
Kruiden- of faunarijke akker	0 ha	0 ha	0 ha	2 ha	2 ha
Poel en klein historisch water	0 ha	1 ha	0 ha	0 ha	1 ha
Bossingel	0 ha	0 ha	<1 ha	<1 ha	<1 ha
Elzensingel	0 ha	0 ha	<1 ha	<1 ha	<1 ha
Beek en Bron	<1 ha	0 ha	0 ha	0 ha	<1 ha
Houtwal en houtsingel	0 ha	0 ha	<1 ha	0 ha	<1 ha
Droogbos met productie	<1 ha	0 ha	<1 ha	0 ha	<1 ha
Duinbos	<1 ha	0 ha	<1 ha	0 ha	<1 ha
Overig	43 ha		72 ha	22 ha	136 ha
Totaal	314 ha	409 ha	587 ha	297 ha	1607ha