



# “Betinksten om ûndernimme te kinnen oangeande perspektief en romte foar de Fryske Lânbou”

Bijdrage voor het agrarisch deel  
van het Fries Programma Landelijk Gebied

Drachten, 26 september 2023

# Inhoud

## Inleiding

### 1. Het brede kader

### 2. Strategische FPLG-ladder

- Trede 1 Is er een level playing field?
- Trede 2 Blijft landbouwgrond als zodanig bestemd?
- Trede 3 Zijn de shareholders reëel vertegenwoordigd in de governance?
- Trede 4 Is er geen planologische schaduwwerking?
- Trede 5 Is er sprake van doelsturing?
- Trede 6 Wordt integratie van de doelen in het landbouwbedrijf gestimuleerd?
- Trede 7 Wordt er meerwaarde gecreëerd via grond en landbouwstructuur?
- Trede 8 Is compensatie voorzien bij functiebeperking en functiewijziging?
- Trede 9 Is het gebiedsbeheer duurzaam bij agrariërs belegd?

### 3. Samenvatting

## Inleiding

Het nieuwe Friese provinciale bestuur stelt in het bestuursakkoord de ambitie Fryslân de landbouwprovincie te laten zijn en blijven. Deze aspiratie zal dan ook logischerwijze tot uiting komen in de verdere uitrol van het agrarisch constituent van het Fries Programma Landelijk Gebied (FPLG).

In het FPLG zijn 'aansluiting op ondernemingskracht', het 'benutten van het agrarisch vakmanschap' en 'doeldenken' al als wenskadere gesteld voor verdere uitwerking:

*“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. Er 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.”*

Partijen die gezamenlijk bijna de gehele Friese landbouw vertegenwoordigen, te weten

**Agrarische Jongeren Fryslân (AJF),  
Agractie,  
Feriening Biologyske Boeren Fryslân (FBBF),  
Het Friesch Grondbezit (FG),  
It Kollektievenberied Fryslân (KBF) en  
LTO Noord**

voelen de urgentie en nemen graag hun verantwoordelijkheid om, mede beschouwend de door Brussel, Den Haag en Leeuwarden geformuleerde maatschappelijke opgaven, bovenstaande ambities en wensen te helpen vormgeven.

De kennis en innovatieve denk- en ondernemerskracht van de Friese agrarische sector hebben geresulteerd in een voorkeursstrategie voor de verdere uitrol van het agrarisch constituent van het FPLG. Met ruimte voor ondernemerschap. Waarvan akte.

De inhoud van dit document wordt mede onderschreven door:

Farmers Defence Force (FDF)  
De Nederlandse Akkerbouw Vakbond (NAV)  
Federatie Polderbelangen Fryslân  
ProducentenOrganisatie Vakenshouderij (POV)  
Nederlandse Melkveehouders Vakbond (NMV)

## 1. Het brede kader

De boer in Fryslân is een onlosmakelijk onderdeel van de levenskrachtige leefomgeving. De agrarische sector produceert voedsel en grondstoffen. De sector is als economische motor van een vitaal platteland, als kundig grond- en landschapsbeheerder en als sociale spil van wezenlijk belang voor het Friese landelijk gebied.

### Kenmerken van de Friese sector

Fryslân heeft ruim vierduizend landbouwbedrijven, met een gezamenlijk landbouwareaal van ruim 224 duizend ha en een totale toegevoegde waarde van € 351 miljoen.

Het agrofoodcluster (de primaire landbouwsector, de toe- en afleveringsindustrie, zoals stalrichters, installatiebedrijven, loonbedrijven en verpakkingsbedrijven) is een belangrijk onderdeel van de Friese economie: het gaat om meer dan 20% van het Fries bruto regionaal product en 17% van de werkgelegenheid.

Melkveehouderij en akkerbouw zijn in Friesland de meest bepalende landbouwsectoren. De gemiddelde leeftijd van het bedrijfshoofd van de Friese melkveebedrijven is vergeleken met het Nederlands gemiddelde iets lager, terwijl de opvolgingssituatie iets beter is. Beide kengetallen duiden op economisch gezonde melkveebedrijven met toekomstperspectief.

Een van de kenmerken van de Friese landbouw is dat deze uitermate divers is. De primaire sector bestaat uit (vooral gezins-)bedrijven die uiteenlopen in omvang, intensiteit, toepassing van innovaties, mate van automatisering, de mate waarin ze naast de primaire activiteiten diensten verrichten, enzovoort. Die diversiteit is een sectorkenmerk uit het verleden en in het heden, maar zeker ook in de toekomst.

### Transitie: structureel, ingrijpend in de samenleving en tijdrovend

Inherent aan (agrarisch) ondernemerschap, vroeger en nu, is het maken van keuzes in een continu ontwikkelend krachtenveld van markt en maatschappij. Nieuw is dat hierbij termen als transitie<sup>1</sup> en transitiepad worden gebezigd, aldus veronderstellend dat bijvoorbeeld extensivering, innovatie, verduurzaming, omschakeling (biologisch, MFL en/of ANLb), verbreding en verplaatsing structurele hoog-impact systeemwijzigingen behelzen met een grote impact op de samenleving. Kenmerkend aan transitie is ook dat het hoe dan ook een ruim meerjarig tijdspad en geld behoeft of anders grote overgangsmoeilijkheden oplevert.

### NPLG en FPLG

In het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) zijn de landelijke natuur-, water- en klimaatdoelen beschreven. Ook de provincie Fryslân richt hiervoor gebiedsprocessen in die in afstemming met gebiedspartners leiden tot gebiedsprogramma's. Deze gebiedsprogramma's brengen in beeld welke maatregelen, instrumenten en middelen nodig zijn om de doelen in het gebied te behalen.

---

1 Van [nl.wikipedia.org/wiki/transitie](http://nl.wikipedia.org/wiki/transitie):

*“Omdat transities structurele veranderingen zijn die een grote impact op de samenleving hebben, veronderstellen ze ook de nodige tijd om die verandering te kunnen laten plaatsvinden. Als die tijd niet beschikbaar is, en de verandering dus op korte tijd moet plaatsvinden, dan gaat ze gepaard met grote overgangsmoeilijkheden. We spreken dan eerder over een revolutie. (...) De verandering wordt dan op een niet-comfortabele en vaak gewelddadige wijze door externe factoren opgedrongen.”*

In het FPLG is een planning gemaakt waarbij opgaven in de tijd zijn gepositioneerd. De focus ligt in eerste instantie bij het doorwerken aan zaken die al liepen. De versie van het FPLG die wij nu kennen bevat vooral algemene doelen en moet zijn vertaling nog krijgen naar de te onderscheiden gebieden. Uiteindelijk zal in de gebiedsprocessen duidelijk worden wat de werkelijke opgave in Friesland is.

De eerste verkenning van de ruimtelijke impact van alle opgaven is dat we aan ruimte meer dan de helft van Fryslân extra nodig hebben. Die ruimte is er simpelweg niet, wat betekent: kiezen en slim stapelen. En er is zeker wel wat te kiezen; niet elke opgave heeft immers dezelfde verplichtende status. Het spectrum loopt uiteen van wettelijke verplichting tot maatschappelijk wensen.

### **Parallel beleid**

Naast de opgaven die voortvloeien uit het FPLG heeft de agrarische sector in Fryslân ook te maken met ander nationaal of Europees beleid dat invloed heeft of gaat hebben op de bedrijfsvoering. Denk aan het wegvallen van de derogatie, de stringente mestwetgeving die opwaardering van dierlijke mest naar kunstmest frustreert, klimaatopgaven, ruimte voor wateropslag in natte en droge perioden, de vernatting in het veenweidegebied, beleid voor piekbelasters en de introductie van bufferstroken rondom percelen. Ook de ontwikkeling van een (Convenant) dierwaardige veehouderij zal de nodige extra ruimte vragen. Maatregelen kortom, die diverse impact hebben op toch al schaarse landbouwgrond in Nederland.

Daar komt bij dat agrarische bedrijven bij het realiseren van nieuwe bedrijfsgebouwen en bouwwerken regelmatig vastlopen met de planologische ruimte die hen daarbij wordt gegund en vergunningprocedures die daarmee annex zijn.

### **Impactanalyse**

Het realiseren van de FPLG-doelen heeft een aanzienlijke sociaaleconomische impact. Wij herinneren eraan dat de landbouw in de veronderstelling is dat er eerst een sociaaleconomische impactanalyse wordt gemaakt van het FPLG die leidt tot politieke besluitvorming alvorens de uitvoering wordt opgepakt. Dit is inclusief een analyse van het verplichtende karakter van opgaven (wet of wens en alles ertussen), de sancties die kunnen voortvloeien uit het niet of gedeeltelijk realiseren van opgaven en de beschikbare middelen om de opgaven te realiseren. Er bestaat immers altijd de keuze om een opgave niet uit te voeren vanwege ruimte- en/of geldgebrek of een te grote sociaaleconomische impact.

### **Complexiteit**

De doelstellingen die voor de agrarische sector gesteld (gaan) worden, kenmerken zich door complexiteit. Ze zijn technisch-inhoudelijk en bedrijfseconomisch complex, complex qua onderlinge verwevenheid, complex voor het boerengezin en de boer als ondernemer, complex voor aanpalende sectoren en complex qua uitwerking op de gehele leefomgeving van Friesland. Complexiteit is het wezenlijke van een ambitie die voorbij regulier doorontwikkelingsbeleid gaat, maar zoiets vergaands als een sectorale transitie behelst.

### **Complex: bestemmingswijziging landbouwgrond is geen reëel transitiepad**

Vele doelen leggen een ruimtelijke claim op de gronden met agrarische exploitatie of locaties (erven) waar agrarische bedrijvigheid is geconcentreerd.

Zoals in elke sector zijn er in de agrarische sector stoppers en nieuwkomers. Ook komen er deeltijdboeren. Een hardnekkig misverstand is dat de dynamiek in landbouwland zal leiden tot het vrijvallen van agrarische gronden voor andere functies. Het tegendeel is waar. Als gevolg van onder andere derogatieverlies en grondgebondenheid neemt de grondbehoefte voor agrarische

productie per eenheid alleen maar toe. Dat geldt tevens voor de – in de context van het FPLG/NPLG – genoemde oplossingsrichting van extensivering. Ook daarvoor geldt dat meer grond nodig zal zijn.

Het is dan ook cruciaal voor de haalbaarheid van alle agrarische opgaven dat de landbouwgrond die vrijkomt bij de stoppers ingezet wordt om de blijvers een perspectiefvolle toekomst te geven. Gesteld kan zelfs worden dat juist het wezenlijke van de Europees, landelijk en regionaal opgedragen transitie-opgave is dat landbouwgrond minder intensief benut kan worden (minder opbrengt en minder efficiënt ingezet kan worden) en als gevolg daarvan eerder uitgebreid dan beperkt dient te worden.

### **Complex: (langjarig) financieel perspectief**

Als we het allemaal al wisten, deden we het al... Sectoraal een transitie vormgeven betekent zoeken, uitproberen, vallen en opstaan. Dat de Nederlandse, en zeker ook Friese agrarische sector, goed is om steeds nieuwe, betere, duurzamere manieren te vinden, blijkt wel uit de opgebouwde vooraanstaande internationale kennis- en marktpositie van deze sector. Het is (overigens ook geopolitiek) voor Nederland en Fryslân belangrijk dat we die belangrijke positie behouden. Omdat de verplichtingen die voortvloeien uit de cycli van investeringen voor het toekomstbestendig maken van het bedrijf vaak een generatie in beslag nemen, vragen veranderingen een langjarig perspectief van generatie-denken.

De voorliggende opgaven hebben echter nu al gevolgen voor de agrarische sector. Enkel het gegeven van locatie in een gebied waar grote toekomstige opgaven door de overheid worden geprojecteerd in kaarten en zones heeft al effect op de financierbaarheid van investeringen die agrarische bedrijven willen doen; banken zijn in dat soort gebieden terughoudend met het verstrekken van nieuwe financieringen.

Vergelijkbaar hiermee hebben bedrijven met een PAS-melding of zonder vergunning al vier jaar bestaans- en investeringsonzekerheid. Verder leiden de beperkingen op landbouwgrond tot waardedaling van de grond en daarmee waardedaling van het onderpand voor financieringen<sup>2</sup>. Zo werkt ook extensivering van de bedrijfsvoering helaas vrijwel altijd negatief door in het economisch rendement van de onderneming. Vele andere (toekomstige) inkomensreducerende en investerings- en innovatiebeperkende consequenties van nieuw beleid zijn hier nog niet eens opgesomd.

In het FPLG blijkt gelukkig het besef dat de agrarische sector vanwege de overheidsmaatregelen ongewoon negatief geraakt wordt en dat dit een bijkomend negatief effect heeft op de sociale en economische leefbaarheid van het platteland. Er is, naast een (overigens ontoereikend) innovatiefonds, een fonds ingesteld om die negatieve effecten in de leefomgeving (deels) te compenseren.

De ongekende beperkingen die de NPLG- en FPLG-opgaven met zich meebrengen in de structurele bedrijfsvoering worden echter niet gecompenseerd met deze fondsen. Ze bieden geen compensatie, laat staan nieuwe kansen voor ondernemers. Het adagium 'geen geld, geen Zwitsers' uit het veenweideprogramma gaat ook op voor het FPLG. Als de transitie-doelstelling niet wordt gesteund door reële, toereikende transitiegelden, zijn er twee mogelijkheden: meer budget creëren of de doelstellingen bijstellen. Het enige andere alternatief, de lat (te) hoog blijven leggen en de rekening bij de ondernemers leggen (waarvan het merendeel al jaren rond of zelfs onder een

---

<sup>2</sup> Een voorbeeld waar dit tot uitdrukking is gekomen is de peilverhoging in het veenweidegebied, waarbij naast inkomensschade ook vermogensschade wordt gecompenseerd.

bestaansminimum moet leven), past een betrouwbare overheid niet. Het gevoel dat de overheid onhaalbare doelen stelt, groeit; reëel perspectief ontbreekt en concrete win-situaties blijven vooralsnog uit. Daar komt bij dat de wetenschappelijke fundamenten onder (stikstof) beleid meer en meer in twijfel worden getrokken.

Alle idealistische bespiegelingen ten spijt, economische rendabiliteit is doorslaggevend voor de bedrijfscontinuïteit. Zolang maatschappelijke wensen niet maatschappelijk betaald worden, is er voor boeren maar één werkbare weg: kostprijsverlaging door schaalvergroting c.q. intensivering. Overigens dient opgemerkt te worden dat mogelijke financiële oplossingsrichtingen (prestatiebeloning ofwel compensatie van inkomens- en vermogensverlies) goed doordacht moeten zijn en niet als ongeoorloofde staatsteun aangemerkt kunnen worden. De provincie dient te allen tijde te borgen dat regelingen zijn goedgekeurd door de Europese Commissie.

### **Overheidsbeleid dat ondernemerschap waardeert**

Het is belangrijk dat beleidsmakers, veelal zonder ondernemingservaring, zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau de complexiteit van het geheel beseffen en niet onervaren op de agrarische ondernemersstoel gaan zitten, maar impliciet en expliciet de expertise van ondernemers verlangen, waarderen en vertrouwen. Het zijn immers de agrarisch ondernemers die het beleid langjarig moeten stutten en praktisch smoel geven.

In het FPLG zijn 'aansluiting op ondernemingskracht' en het 'benutten van het agrarisch vakmanschap' gelukkig genoemd als wenskadere. 'Een proces van onderop' is het credo. Nu nog de daad bij het woord: sturing op doelstellingen door de overheid om vervolgens ondernemerschap ruim baan te geven bij de concrete invulling en uitvoering.

Er is een maatschappelijk breed belang dat de agrarische sector in Friesland perspectief houdt. Het is cruciaal dat de sector bewegingsruimte voelt en heeft. Stilstand is achteruitgang. Terwijl we vooruit moeten. En vooruit willen!

## 2. Strategische FPLG-ladder

In de verdere uitrol van de FPLG-doelen zullen door de overheid goed gemotiveerde, meer integrale en transparante afwegingen gemaakt moeten worden over complexe vraagstukken. De Friese landbouw introduceert daarvoor een werkwijze die trapsgewijs leidt tot besluiten: de strategische FPLG-ladder<sup>3</sup>. Concreet stelt de landbouw negen besluitvormingswegingen voor, waarbij elke volgende stap op de ladder aan de orde komt wanneer de vorige trede volledig is genomen, oftewel volledig benut en gerealiseerd is.

### Trede 1 - Is er een Level playing field?

Of en de mate waarin een agrarische ondernemer in beweging kan komen en toekomstperspectief kan genereren, is sterk afhankelijk van juridische factoren.

#### Juridische basis PAS-melders en interimmers

Ook in Fryslân hebben honderden agrarisch ondernemers geen valide stikstoftoestemming; de zogenoemde PAS-melders en interimmers, inclusief de bedrijven die onder de grens van 0,05 mol functioneerden. Het is ten principale een verantwoordelijkheid van het rijk om daarvoor een oplossing te vinden, maar dat ontslaat de provinciale overheid niet van de verantwoordelijkheid om te staan voor de in hun gebied gevestigde ondernemers.

Op rijksniveau zou een noodwet of een generaal pardon een oplossing kunnen bieden. Op provinciaal niveau is een alternatief denkbaar: de provincie zou de bedrijven zonder goede vergunning bij voorrang kunnen helpen door inzet van voorraad stikstofruimte.<sup>4</sup> Juridische hobbels (staatssteun en additionaliteitsbeginsel) moeten hierbij in samenwerking met het rijk beslecht worden.

Zolang de juridische problemen niet zijn opgelost, wordt het moeilijker om doelstellingen uit het NPLG te behalen; de juridisch onzekere positie maakt het agrariërs moeilijk of zelfs onmogelijk om mee te bewegen met ontwikkelingen. Op dit moment is onduidelijk wat de inzet en strategie van de provincie ten aanzien van de PAS-melders en interimmers precies is. Evenmin is duidelijk of de doelenbank inmiddels stikstofrechten bevat en of er vergunningen kunnen worden verleend waarbij intern of extern gesaldeerd kan worden. Inzicht daarin biedt de agrarische sector de mogelijkheid om mee te zoeken naar oplossingen.

#### Oplossingen voor piekbelasters

In het omgaan met stikstofdoelen redeneren agrariërs in het algemeen vanuit de trits

- a) reduceren (innovatie, techniek, management)
- b) verplaatsen en
- c) verkopen/stoppen.

Met vrijwilligheid als rode draad en juridische borging van zaken als voorwaarde.

---

3 Deze aanpak is afgeleid van de oude zogenoemde 'SER-ladder' die werd gebruikt voor zorgvuldige benutting van schaarse ruimte door het voorkomen van overprogrammering en het vraaggericht programmeren en realiseren van duurzame verstedelijking.

4 Hege Warren, en andere gekochte stikstof, alsmede de stikstof van piekbelasters die meedoen aan de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (LBV).



Met het openstellen van de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (LBV en de LBV+) zijn vanuit beleid criteria ontwikkeld voor bedrijven die het stempel piekbelaster krijgen. Het heeft er de schijn van dat agrarisch ondernemers die met dit stempel worden geconfronteerd eigenlijk geen keus wordt geboden en dus ook geen plannen kunnen maken langs de bovengenoemde trits: het is verkopen (met behoud van grond) of 85% reduceren wat volstrekt onhaalbaar is. Zeker voor die bedrijven die dit niet kunnen of hiertoe niet genegen zijn, dient de provincie maatwerk te leveren.

### **TREDE 1 – IS ER EEN LEVEL PLAYING FIELD?**

- Zijn alle bedrijven die buiten hun schuld illegaal zijn, gelegaliseerd?  
Optie1: generaal pardon rijksniveau.  
Optie 2: provincie vult eigen doelenbank met verworven stikstofruimte (door rijk en provincie) en wendt deze direct aan voor legalisering.
- Zijn piekbelasters ontdaan van dit stempel omdat ze niet kunnen participeren in een regeling die het rijk voor deze categorie in stelling brengt (omdat de regeling voor hun bedrijfssituatie niet van toepassing is) en lopen ze mee in de collectieve gebiedsgerichte aanpak?
- Biedt de gebiedsaanpak de mogelijkheid om de trits ‘reduceren, verplaatsen en verkopen/stoppen’ serieus inhoud te geven?

### **Trede 2 - Blijft landbouwgrond als zodanig bestemd?**

Het eerste wat boeren nodig hebben is grond. De beschikbaarheid van voldoende en hoogwaardige landbouwgrond in samenhang met mogelijkheden om die grond efficiënt te kunnen exploiteren, is cruciaal. Ruimte in de praktische betekenis van het woord, is nodig op landbouwgrond of cultuurgrond, maar ook nodig op het “bouwblok” waar gebouwen en bouwwerken worden gepositioneerd. Het is dan ook zaak zeer zuinig met landbouwgrond om te springen, juist gelet op alle (extensiverende) veranderingen die de landbouw moet doorvoeren. Dat betekent dat er geen landbouwgrond beschikbaar is die voor andere doeleinden ingezet kan worden oftewel dat ruimtevragende NPLG- en FPLG-doelen (al dan niet gestapeld) op overige gronden gerealiseerd dienen te worden, tenzij de functie onderdeel is van, en dienstbaar is aan agrarisch gebruik. Het is van belang hierbij ook de impact voor omliggende agrarische ondernemers te wegen. Het toekennen van kwalificaties aan gebieden zoals landschapsgrond, overgangsgebied of bufferzone is dan ook niet aan de orde.

### **Groenblauwe dooradering**

Het Aanvalsplan Landschap is in 2019 opgesteld door een brede coalitie van maatschappelijke organisaties, overheden en bedrijven op basis van het Klimaatakkoord. Dat Aanvalsplan zet in op 10% gebiedseigen groenblauwe dooradering van het landelijk gebied en heeft de ambitie daarmee een significante bijdrage te leveren aan het bevorderen van biodiversiteit, de klimaatdoelen en schoon water. In het geheel aan NPLG-opgaven op provinciaal niveau is de groenblauwe dooradering een opgave zonder wettelijke status, maar één die in potentie wel een fors ruimtebeslag vraagt en mogelijk een flinke inbreuk op de verkavelingsstructuur heeft.

Fryslân heeft gelukkig al vele groene en blauwe elementen in het landschap, zoals natuur die onder de noemer EHS/NNN valt, maar ook sloten die omgeven worden door bufferzones. In het licht van ruimtebesparing en zuinig omgaan met landbouwgrond zou de eventuele verdere invulling van groen blauwe dooradering op vrijwillige basis gestalte moeten krijgen, en vooral moeten plaatsvinden op niet-agrarische gronden waarbij er tevens geen negatieve effecten voor de agrarische omgeving ontstaan.

### **Waterbeleid met behoud van de agrarische functie**

In divers beleidsdoelen ligt direct of indirect een link met waterkwaliteit, waterhuishouding of bijvoorbeeld (zoet)waterbeschikbaarheid<sup>5</sup>. Het uitgangspunt is dat landbouwgrond, zowel in beekdalen, hydrologische invloedszones rond N2000 gebieden, veenweidegebied, op de hogere zandgronden als in gebieden waar verzilting een rol speelt, landbouwgrond moet blijven. Dienen er niet-agrarische maatschappelijke doelen gerealiseerd te worden, is het zoeken naar win-win situaties met de landbouw cruciaal.

In het licht van behoud van belangrijke productiegrond is het aanbrengen van nieuwe zoet-zoutovergangen langs de kust van onze provincie overigens niet opportuun.

In relatie tot akker- en tuinbouw is er op dit moment het nodige te doen over emissie van gewasbeschermingsmiddelen naar het milieu. Primaire bedrijven hebben zich de afgelopen decennia veel inspanning getroost om die emissies te reduceren, en met succes. Tegelijkertijd moet duidelijk zijn dat de succesvolle teelt van gewassen zonder chemische gewasbeschermingsmiddelen nu niet mogelijk is en er ondanks alle inspanningen niet voorkomen kan worden dat sommige middelen teruggevonden worden in bijvoorbeeld oppervlaktewater. Ook binnen de context van het FPLG is van belang steeds op een afgewogen wijze naar de mogelijkheden van het halen van doelen te kijken. Soms met een rechte focus op agrarisch handelen, maar ook kijkend naar andere functies die, als het gaat om waterkwaliteit, hun bijdrage leveren. Denk hierbij aan gewasbeschermingsmiddelen van burgers of andere bedrijven, maar bijvoorbeeld ook de geneesmiddelen waarvan de restanten in het milieu komen.

### **Veenweideaanpak versnellen, maar niet uitbreiden**

De initiatieven die nu in de gebieden ADD en Idzegea inhoud wordt gegeven, worden gefaciliteerd. Beleidsmatig geldt dat de uitgangspunten van het Feangreide programma hetzelfde blijven:

- de focus geldt voor 28.000 ha echt veenweidegebied;
- de grondwaterstand maximaal -40 cm-mv en niet hoger;
- perspectief voor de landbouw, behoud van de landbouwfunctie en mogelijkheden om gronden economisch verantwoord te exploiteren;
- maximale CO<sub>2</sub>-emissie reductie van 0,25 Mton;
- robuust watersysteem.
- 

Praktisch betekent dit dat veenweidebeleid niet wordt uitgerold naar 64.000 hectare en er geen ruimte is om te werken met verdere verhoging van het gewenste peil. Teneinde zeker te weten dat we de goede dingen doen, wordt de CO<sub>2</sub>-reductie vastgesteld met veldmetingen.

---

<sup>5</sup> Denk bij zoetwaterbeschikbaarheid bijvoorbeeld aan de Waddenagenda 2050 die een zoetwaterstrategie voor de landbouw uitwerkt.

## **TREDE 2 – BLIJFT LANDBOUWGROND ALS ZODANIG BESTEMD?**

- Is stapeling van doelen/functies ingezet om ruimtevraag te beperken?
- Blijft landbouwgrond ook landbouwgrond (bestemming, functie en gebruik)?
- Zijn niet-agrarische functies volledig benut voor combinatie met de opgave voor groenblauwe dooradering?
- Is de resterende groenblauwe dooradering gestapeld met de verplichte bufferstroken en is verdere invulling vrijwillig en zonder negatief effect op de belangen van anderen in de omgeving?
- Blijft bij het bedienen van klimaatdoelen (of bijvoorbeeld CO<sub>2</sub> of methaan) het uitgangspunt dat de agrarische functie ter plaatse bestendig wordt?
- Zijn win-win situaties voor waterbeleid-agrarische functie ontwikkelt en benut?
- Wordt de huidige veenweideaanpak gecontinueerd en niet verzwaard (oppervlakte of peil)?

## **Trede 3 - Zijn de shareholders reëel vertegenwoordigd in de governance?**

In het FPLG wordt gesteld dat de governance rond het FPLG nader zal worden bepaald. Circa 90% van de opgaven voortvloeiend uit het NPLG betreffen landbouwgrond. Velen voelen zich stakeholder als het over doelstellingen in deze gebieden gaat, maar zeker gezien het transitionele karakter van de maatregelen zijn voortgang en effectieve uitvoerbaarheid pas gewaarborgd als het de shareholders oftewel de leverende partijen zijn die, passend bij de eigendomsverhouding van de gronden, een meerderheidsrol hebben in de werk- en besluitvormingsstructuur.

Op provinciaal niveau bestaat er al een stuurgroep voor het FPLG. Het is essentieel dat de huidige samenstelling, bestaande uit overheidsvertegenwoordigers van provincie, gemeenten en Wetterskip, wordt uitgebreid met zetels voor de shareholders (georganiseerde agrarische sector).

In de gebieden zal gewerkt worden met gebiedscommissies. Verwacht mag worden dat het shareholder-principe leidt tot een samenstelling van deze commissies waarbij de stemgerechtigde zetels een meerderheid van de leverende partijen, oftewel landbouwers die eigenaar of pachter van de grond zijn, weerspiegelen.

## **TREDE 3 - ZIJN DE SHAREHOLDERS REËEL VERTEGENWOORDIGD IN DE GOVERNANCE?**

- Hebben shareholders, oftewel de leverende partijen, passend bij de eigendomsverhouding van de gronden, een meerderheidsrol in de werk- en besluitvormingsstructuur?
- Is de stuurgroep FPLG uitgebreid met zetels voor de shareholders / georganiseerde agrarische sector?
- Hebben de shareholders, oftewel de landbouwers die eigenaar of pachter van de grond of primair bedrijf zijn, een meerderheid in de gebiedscommissie(s)?

#### Trede 4 - Is er geen planologische schaduwwerking?

Het inhoud geven aan maatschappelijke doelen uit het FPLG in gebieden/op gronden, brengt het risico van planologische schaduwwerking met zich mee. Wij kennen ondertussen de (planologische) schaduwwerking die uitgaat van gebieden met een NNN-stempel, weidevogelgebieden en N2000 gebieden, wat de ontwikkeling van de agrarische sector of de exploitatiemogelijkheden van gronden beperkt.

Dergelijke effecten moeten worden vermeden bij het (vrijwillig) inhoud geven aan deze doelen en functies. Het is noodzakelijk om aan het begin van de uitvoering van het FPLG, kaderstellende afspraken te maken over hoe planologische schaduwwerking voorkomen gaat worden.

#### **TREDE 4 - IS ER GEEN PLANOLOGISCHE SCHADUWWERKING?**

- Zijn voorafgaand aan FPLG-uitrol risico's van planologische schaduwwerking in kaart gebracht?
- Is er in een besluit van provincie (GS en PS) en wetterskip (DB en AB) vastgelegd dat planologische schaduwwerking (ingebed in visies of verordeningen) vermeden dient te worden?

#### Trede 5 - Is er sprake van doelsturing?

*Een voorbeeld. Borging van het welzijn van een N2000-gebied met waterafhankelijke habitats is een doel. Sluiting van beregeningsputten in de buurt van die habitats is een maatregel.*

Sturing op gebiedsgerichte of bedrijfsgerichte doelen in plaats van als overheid generiek (milieu)beleid te hanteren, stimuleert ondernemerschap en innovatie. Het geeft maatwerkruimte per gebied en/of bedrijf. Het heeft de potentie om (integraal) duidelijkheid te verschaffen over waar een gebied c.q. bedrijf naartoe moet bewegen en waar ontwikkel- en innovatieruimte is. Ook in de samenwerking tussen sectoren (denk aan veehouderij en akkerbouw) liggen overigens kansen om via doelsturing los te komen van generieke maatregelen (bijvoorbeeld ruimte voor een nieuwe derogatie of de inzet van kunstmestvervangers).

#### **Doelsturing en gebiedsaanpak**

Elk gebiedsproces begint met het opmaken van de balans; om in een specifiek gebied op doelen te kunnen sturen, zijn gebiedseigen data nodig. Bij het verzamelen van data is de gebiedskennis van boeren essentieel en waardevol. Concrete informatie uit het veld geeft inzicht in de mate waarin doelen al bereikt zijn, welke drukfactoren een rol spelen en welke maatregelen (onderbouwd) effectief zouden kunnen zijn. Metingen en monitoring zijn belangrijk voor het bepalen en beoordelen van de effecten van maatregelen. Dit dient zorgvuldig, kundig en op gebiedsniveau aangepakt te worden.

Een bijkomstigheid van doelsturing op gebiedsniveau is dat het markeren van gebieden of zones (met alle gevolgen van dien) niet langer nodig is.

Interessant is dat er buiten Friesland al boeiende ontwikkelingen gaande zijn, zoals rond Markelo, waar in de context van een collectieve aanpak 'van onderop' niet gewerkt wordt met individuele afrekening op doelen, maar op gebiedsniveau.

### **Doelsturing en bedrijfsniveau**

'De boer aan het stuur' betekent dat boeren en tuinders moeten kunnen kiezen over hoe zij het gestelde doel willen behalen: met keuzes over stalsystemen, managementmaatregelen, voermaatregelen, gewasbescherming en andere technieken.

Punt van aandacht is hoe en door wie de drempel- en streefwaarden zoals die in het FPLG worden genoemd, worden bepaald. Belangrijk is dat betrouwbare data beschikbaar en geborgd zijn.

Om doelsturing praktisch mogelijk te maken, moet instrumentarium beschikbaar komen om prestaties op doelen aan te tonen. Denk aan een Afrekenbare Stoffenbalans (ASB); een goed werkende doelsturing kan individuele middelenvoorschriften, zoals normering voor grondgebondenheid of veebezetting, op den duur overbodig maken.

Om prestaties van agrarische ondernemers bloot te leggen kunnen ook private data- en borgingssystemen dienstig zijn.

### **Kritische prestatie-indicatoren (KPI's)**

In het FPLG is een landbouwparagraaf opgenomen waarin met name het werken met kritische prestatie indicatoren (kpi's) als een belangrijke denklijn wordt gepresenteerd. Het is een sympathieke, logische benadering, passend bij het werken met doelen in plaats van maatregelen. Om verantwoord keuzes te kunnen maken, moet juridische zekerheid bestaan over de mate waarin de opbrengsten van technieken 'meetellen' voor doelbereik. Op het moment dat een systeem van volledig meten/monitoren en doelsturing operationeel is, moet dit systeem van feitelijke realisatie als borging van techniek kunnen gelden. Tot dat moment is er sprake van een (forfaitair) systeem van harde en betrouwbare scores die aan technische oplossingen worden toegekend.

#### **TREDE 5 - IS ER SPRAKE VAN DOELSTURING?**

- Zijn de doelen op basis van gebiedsdata en kennis concreet en geaccepteerd?
- Zijn de drukfactoren in kaart gebracht en de drempel- en streefwaarden bepaald?
- Is er vooraf een overzicht gemaakt van maatregelen en effectiviteit?
- Wordt er voldaan aan de voorwaarden van haalbaarheid en betaalbaarheid?
- Is het gebruik van betrouwbare data en onafhankelijk databeheer geborgd?
- Is voorzien in ofwel financiële beloning ofwel ondernemersruimte ofwel een combinatie daarvan als doelen worden behaald?

#### **Trede 6 - Wordt integratie van de doelen in het landbouwbedrijf gestimuleerd?**

Een agrarisch bedrijf is geen (gesubsidieerde) non-profit ledenorganisatie en wordt dientengevolge ook niet als zodanig behandeld door de fiscale overheid. Maatschappelijke doelen die geen marktopbrengst hebben, behoren niet tot de reguliere bedrijfsvoering met een regulier bedrijfsrisico. Maatschappelijke doelstellingen integreren in een landbouwbedrijf dienen dan ook overheidshalve gestimuleerd en betaald te worden. Zonder geld, geen opgave.

### **Financiële impuls innovatie**

Het gros van de agrarische ondernemers dat toekomstplannen heeft, zal kunnen en willen bijdragen aan maatschappelijke doelen door gebruik te maken van technische innovatie ( fysieke installaties, apparaten, stalaanpassing) of managementmaatregelen op het niveau van stal en veld (dierhouderij, voeding en bijvoorbeeld het uitrijden van mest). Het is evident dat de bijbehorende kosten niet geheel door ondernemers gedragen kunnen worden.

Om de opgaven toch in kwantiteit en snelheid te kunnen vormgeven, is financiële stimulering van innovatie cruciaal! Met de € 50 miljoen die nu in de kostenraming van het ontwerp-FPLG staat, ontstaat echter niet een serieuze impuls voor de verdere introductie van innovatie op de ca. 3.500 Friese agrarische bedrijven. Om in landbouwtermen te blijven: 'Met € 14 duizend per bedrijf sla je geen deuk in een pakje boter'. Gecalculeerd wordt dat een verhoging naar € 600 miljoen (€ 200 duizend per bedrijf bij naar verwachting 3.000 'blijvers') dat wel doet.

### **Reële beloning vrijwillig aangepaste grondexploitatie**

Wanneer gestelde doelen (trede 5) leiden tot aangepaste grondexploitatie (bijvoorbeeld voor biodiversiteit) worden de kosten die daarmee gepaard gaan (manuren, kosten en inkomstenderving) helaas niet door de markt gedekt. Daarom is financiering vanuit de overheid, in casu de provincie, hiervoor noodzakelijk.

Als het gaat om de hoogte hiervan, alsmede de periode waarover deze vergoeding wordt toegekend, is er reden om ook voor de Friese situatie uit te gaan van een daadwerkelijke reële beloning die aldus leidt tot ondernemersinkomen (en dus verder reikt dan een compensatie van gedeerde inkomsten en gemaakte kosten zoals bij het ANLB) en langere contractperiodes dan het ANLB, bij voorkeur een periode van achttien jaar.

### **Juridisch en infrastructureel faciliteren nieuwe ontwikkelingen**

Het ligt in de rede dat de rijksoverheid en in lijn daarmee de provincie kiest voor een rol als aanjager van nieuwe veelbelovende ontwikkelingen. Overheden kunnen helpen bij realisatie van infrastructuur die bij collectieve trajecten aan de orde is, contraproductieve regels schrappen (zoals de stop op derogatie of dierlijke mest als kunstmest) en voorkomen dat op enig moment de functionaliteit van de genomen maatregel (juridisch of anderszins) ter discussie worden gesteld. Borging van maatregelen en technieken is cruciaal, zo ook het voorkomen dat compensaties en beloningen aangemerkt kunnen worden als ongeoorloofde staatssteun.

*Een voorbeeld. Zo is inmiddels duidelijk geworden dat met de productie van groen gas door middel van monovergisting in termen van klimaat, kringloopsluiting en beperking van ammoniak- en methaanuitstoot een flinke stap kan worden gezet. Het aanjagen en/of faciliteren van ontwikkeling van mestvergisting, in een individuele of collectieve setting, kan potentieel veel opleveren en kent waarschijnlijk uiteindelijk een verdienmodel voor de betrokken agrarische ondernemers.*

## **TREDE 6 - WORDT INTEGRATIE VAN DE DOELEN IN DE LANDBOUWPRAKTIJK GESTIMULEERD?**

- Is er een reëel innovatiebudget beschikbaar van € 600 miljoen in het uitvoeringsprogramma van het FPLG? (Uitgaande van circa 3.000 agrarisch ondernemers gemiddeld € 200 duizend per bedrijf.)
- Is er een reële beloning (geen vergoeding) voor financiële consequenties door aangepaste grondexploitatie als gevolg van geleverde natuur- en milieudiensten (doelen trede 5) beschikbaar?
- Worden nieuwe ontwikkelingen gefaciliteerd door middel van borging van maatregelen en technieken en contraproductieve regels schrappen?
- Is het economisch rendabel?
- Is het risico van ongeoorloofde staatssteun uitgesloten?
- Stroomlijnen van vergunningverlening bevordert het meebewegen van bedrijven

## **Trede 7 - Wordt er meerwaarde gecreëerd via grond en landbouwstructuur?**

Een goede verkaveling (ligging en vorm van percelen) is voorwaarde voor efficiënte bedrijfsvoering van het agrarisch bedrijf. Ook om redenen van grondmobiliteit en compensatie bij functiebeperking of wijziging (trede 8) is een goede landbouwstructuur essentieel. Daarenboven is goede verkaveling ook maatschappelijk belangrijk: het beperkt logistieke beweging van landbouwvoertuigen van en naar percelen over de openbare weg en door de dorpen en het biedt vaak betere mogelijkheid voor weidegang van melkkoeien.

### **Verkavelingsonderzoek**

In de afgelopen decennia is met vrijwillige kavelruil weliswaar al veel landbouwstructuur verbeterd, maar door de dynamiek in de agrarische sector verandert de verkaveling in gebieden voortdurend. Gezien alle opgaven en de ruimteclaims die nu op grond worden gelegd, is de mobiliteit van agrarische grond meer dan ooit belangrijk en nodig om blijvers, jonge boeren en nieuwe toetreders een goed perspectief te geven; 'schuifruimte' met grond vergemakkelijkt landbouwstructuurverbetering, extensivering of verplaatsing, waardoor gebiedsdoelen gemakkelijker gerealiseerd kunnen worden.

Door verschuiving van aandacht en middelen onder het FPLG, lijkt de stimulans voor vrijwillige kavelruil echter te verdwijnen, terwijl vele doelen een ruimtelijke impact hebben. Vanwege het brede belang van structuurverbetering en het realiseren van FPLG-doelen is het daarom belangrijk dat de provincie in samenspraak met shareholders, kavelruil een nieuwe impuls gaat geven. Actuele kennis van de landbouwstructuur nu, en na het realiseren van de FPLG doelen in de toekomst, biedt aanknopingspunten om de meerwaarde van gebiedsprocessen voor de agrarische sector te kunnen kwantificeren.

### **Verkavelingsvoorraad**

Om gebiedsprocessen soepeler te laten verlopen, is het essentieel dat de provincie, of anders het rijk, ook gronden (en gebouwen) van verplaatsende of stoppende bedrijven kan kopen (grondbank) en inzetten ten behoeve van bedrijven die hun bedrijfsvoering op andere wijze gaan inrichten of

geconfronteerd worden met beperkingen die leiden tot afwaardering en grondcompensatie (trede 8). Voorwaarde bij het in voorraad nemen van gronden en bedrijfslocaties door de provincie is dat verstoring van private initiatieven voor versterking van de landbouwstructuur ter plaatse wordt voorkomen; marktwerking is en blijft de basis. Hiertoe behoort ook dat het tijdelijk overheidsbezit niet leidt tot structurele beperkingen door bijvoorbeeld het opleggen van kwalitatieve verplichtingen of andere onomkeerbare beperkingen.

De overheid kan zich daarentegen wel op die markt begeven als het de landbouwstructuurverbetering en het realiseren van ruimtevrerende maatschappelijke doelen dient. In dit geval is het de vereiste dat de toedeling van gronden groter is dan de inbreng van grond (toedelingsfactor > 1). Zo wordt geborgd dat 'de blijvers' met dit proces altijd een extensiveringsstap maken.

De vraag of de WILG in een gebied wordt ingezet, wordt beantwoord met de schareholders (zie ook trede 3). Tevens wordt met diezelfde groep bepaald of vrijwilligheid uitgangspunt is of dat er aanleiding is om meer dwingend WILG-instrumentarium in te zetten.

### **Financiële faciliteit**

Belangrijk vraagstuk is voorts hoe boeren extra grond gaan financieren die nodig is om extensivering te realiseren. Zeker gezien de nieuwe Basel 4 normen waaraan de banken zich dienen te houden, wordt investeren in grond zonder extra inkomsten voor vele boeren onmogelijk. Hier zal binnen de aanpak van het FPLG een financiële faciliteit voor moeten worden ontwikkeld. Ook bij bedrijfsverplaatsing waar substantiële (grond-)waardeverschillen aan de orde zijn, is een dergelijke faciliteit cruciaal, opdat verplaatsingen die nodig zijn voor realisatie van de FPLG-doelen succesvol afgerond kunnen worden.

### **TREDE 7 - WORDT ER MEERWAARDE GECEERD VIA GROND EN LANDBOUWSTRUCTUUR**

- Maakt verkavelingsonderzoek deel uit van het gebiedsprocessen en is duidelijke welke meerwaarde voor agrariërs gecreëerd kan worden?
- Heeft de overheid grond (gebouwen) in voorraad (zonder toepassen van beperkingen) teneinde mobiliteit van die grond ten behoeve van landbouwstructuurverbetering en het implementeren van FPLG-doelen door boeren te bevorderen?
- Indien de overheid landbouwgrond (en bedrijfsgebouwen) in een gebied in voorraad neemt, is vooraf duidelijk in welke voorkeursvolgorde (qua functie en gebruik) deze gronden uiteindelijk worden doorgeleverd naar de eindgebruiker?
- Is de grondcompensatie van agrariërs die grond kwijtraken als gevolg van implementatie van FPLG-doelen, prioritair?
- Is de eventuele toepassing van WILG met schareholders besloten?
- Is bij verkaveling de toedelingsfactor > 1?
- Is er een financiële faciliteit om boeren te helpen FPLG-doelen met grondopgaven, zoals extensieve bedrijfsvoering of bedrijfsverplaatsing mogelijk te maken?



## Trede 8 - Is compensatie voorzien bij functiebeperking en functiewijziging?

Het opleggen van beperkingen in de gebruiksmogelijkheden van agrarische gronden als gevolg van FPLG-doelen, leidt tot vermogensschade.

Het betalen van deze schade, ofwel het afwaarderen van landbouwgrond met behoud van de beperkte functie, is slechts het uiterste middel om een doel te realiseren. Het heeft de voorkeur om beperkingen op landbouwgrond te voorkomen. Alternatieve mogelijkheden moeten dan ook grondig worden onderzocht.

Als afwaardering echter toch aan de orde is, dient zowel het verlies aan inkomen als het verlies aan vermogen via een compensatiesystematiek te worden berekend en uitgekeerd. Een voorbeeld is de compensatiesystematiek voor het veenweidegebied in Fryslân.

Omdat goede landbouwgrond zo essentieel is in de bedrijfsvoering, is uitbetaling van vermogensschade in extra grond doorgaans voorwaardelijk voor het toekomstperspectief van het betreffende bedrijf. Dat moet dan ook tot de mogelijkheden behoren die de overheid aanbiedt. Uiteraard dient de ondernemer wel zelf de keuzevrijheid te hebben of in zijn geval grond of geld de voorkeur geniet.

Het is overigens onverstandig om onomkeerbare afwaarderingsovereenkomsten te sluiten; daar waar mogelijk zouden contracten liever herzien moeten kunnen worden en dus tijdelijk zijn.

### Functiewijziging

Functiewijziging van landbouwgrond kan alleen aan de orde zijn als het gaat om de afronding van het Natuur Netwerk Nederland (NNN). Ook hier wordt de ondernemer voor de geleden schade met grond vergoed.

#### **TREDE 8 - IS COMPENSATIE VOORZIEN BIJ FUNCTIEBEPERKING EN FUNCTIEWIJZIGING?**

- Is de functiebeperking de enige weg naar realisatie van het doel (zijn alle andere mogelijkheden onderzocht)?
- Is onderzocht of de functiebeperking van tijdelijke aard kan zijn om het doel te bereiken?
- Wordt er bij het opleggen van beperkingen in het gebruik van landbouwgrond zowel een inkomens- als vermogenscompensatie berekend en uitgekeerd?
- Biedt de overheid de ondernemer de mogelijkheid om bij functiebeperking de compensatie in vervangende grond te ontvangen, tenzij de ondernemer zelf de keuze voor geld maakt?
- Indien er sprake is van functiewijziging: ontleent de functiewijziging haar doelmatigheid aan de resterende realisatie van het NNN-netwerk?

## **Trede 9 - Is het gebiedsbeheer duurzaam bij agrariërs belegd?**

De invulling van het FPLG dient uit te gaan van ruimte voor ondernemerschap. Daarmee wordt de dynamische en diversiteitskracht van de agrarische sector in Fryslân geborgd. In de bijbehorende gebiedsaanpak hoort dat tot uiting te komen in een structurele, duurzame positie van de in het gebied actieve agrariërs in het gebiedsbeheer.

Vrijwel alle eigenaren/beheerders van natuurgebieden schakelen voor het behalen van natuurdoelstellingen veelal boeren in, met name voor die situaties waarin beheermethoden noodzakelijk zijn die stoelen op agrarische technieken en kennis. Dat betreft bijvoorbeeld beweiding en maai-beheer met afvoer van vegetatie.

De overeenkomsten tussen boer en natuurbeheerder variëren in de regel van éénjarige pachtovereenkomsten tot langjarige (geliberaliseerde, reguliere pacht en erfpacht) overeenkomsten. Kortdurende pachtovereenkomsten zijn gebruikelijke praktijk bij terreinbeherende organisaties als Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, It Fryske Gea en bij particuliere landgoedeigenaren.

Voor landbouwers is het echter van belang dat zij een beheerrol duurzaam in hun bedrijfsvoering kunnen inbedden en investeringsmogelijkheden hebben. Daarvoor volstaan éénjarige of andere korte contracten niet. Contracten van bijvoorbeeld zes jaar of langer bieden meer ondernemings- en investeringsruimte.

Gezien de schaarste aan grond en de behoefte aan landbouwkundige productieruimte zou de overheid zelf overigens ook altijd moeten overwegen om beheer van natuurgronden onder te brengen bij de agrarische sector.

Zowel voor dit particulier natuurbeheer als voor het eerder genoemde agrarisch natuurbeheer via het ANLB (trede 5) , is het eveneens van belang dat de overheid gaat werken met het aanbieden van langjarige contracten van bijvoorbeeld achttien jaar, waardoor eveneens die ondernemings- en investeringsruimte voor de boer ontstaat.

### **TREDE 9 - IS HET GEBIEDSBEHEER DUURZAAM BIJ AGRARIËRS BELEGD?**

- Wordt de inschakeling van landbouwers voor natuurbeheer duurzaam vorm gegeven middels (pacht)afspraken voor een langere periode?
- Zijn de contracten tussen TBO's en boeren minimaal zes jaar en tussen overheid en boeren minimaal achttien jaar?

## Samenvatting

De boer in Fryslân is een onlosmakelijk onderdeel van de **levenskrachtige leefomgeving**. Fryslân heeft ruim vierduizend landbouwbedrijven, met een gezamenlijk landbouwareaal van ruim 224 duizend ha. en een totale toegevoegde waarde van € 351 miljoen. Het gaat om meer dan 20% van het Fries bruto regionaal product en 17% van de werkgelegenheid.

Er is een **maatschappelijk breed belang** dat de agrarische sector in Friesland perspectief houdt. Veranderingen in de sector zijn van alle tijden, maar nieuw is dat de term **transitie** wordt gebezigd wat impliceert dat het gaat om **structurele hoog-impact systeemwijzigingen** met een grote impact op de samenleving. Dat het een **ruim meerjarig tijdspad en geld** verlangt, is daaraan inherent.

In het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) zijn de landelijke natuur-, water- en klimaatdoelen beschreven. In het FPLG is dit uitgewerkt en een planning gemaakt waarbij opgaven in de tijd zijn gepositioneerd. Uiteindelijk zal in de gebiedsprocessen duidelijk worden wat de werkelijke opgave in Friesland is. De eerste verkenning van de ruimtelijke impact van alle opgaven is dat we **aan ruimte meer dan de helft van Fryslân extra nodig** hebben. Dat betekent dat er keuzes gemaakt moeten worden en dat opgaven slim gestapeld dienen te worden. **Keuzes zijn mogelijk: niet elke opgave heeft dezelfde verplichtende status.**

Naast de opgaven die voortvloeien uit het FPLG heeft de agrarische sector in Fryslân ook te maken met ander nationaal of Europees beleid dat invloed heeft of gaat hebben op de bedrijfsvoering. Het realiseren van de FPLG-doelen heeft een aanzienlijke sociaaleconomische impact. Wij herinneren eraan dat de landbouw in de veronderstelling is dat er eerst een **sociaaleconomische impactanalyse** wordt gemaakt van het FPLG die leidt tot politieke besluitvorming alvorens de uitvoering wordt opgepakt.

Vele doelen leggen een ruimtelijke claim op de gronden met agrarische exploitatie. Onder andere derogatieverlies, grondgebondenheid en extensivering vragen om meer landbouwgrond per eenheid productie. Het is **cruciaal dat de landbouwgrond die vrijkomt bij de stoppers ingezet wordt om de blijvers een perspectievolle toekomst te geven.**

De huidige en toekomstige ontwikkelingen hebben forse investerings-, innovatie- en inkomensbeperkende consequenties. Omdat de verplichtingen die voortvloeien uit de cycli van investeringen voor het toekomstbestendig maken van het bedrijf vaak een generatie in beslag nemen, vragen veranderingen een **langjarig perspectief van generatie-denken.**

Er is, naast een (overigens ontoereikend) innovatiefonds, een fonds ingesteld om negatieve effecten in de leefomgeving (deels) te compenseren. De ongekende beperkingen die de NPLG- en FPLG-opgaven met zich meebrengen in de structurele bedrijfsvoering worden echter niet gecompenseerd met deze fondsen. **Als de transitie-doelstelling niet wordt gesteund door reële, toereikende transitiegelden**, zijn er twee mogelijkheden: **meer budget creëren of de doelstellingen bijstellen. Zonder geld, geen opgave.** Zolang maatschappelijke wensen niet maatschappelijk betaald worden, is er voor boeren maar één werkbare weg: kostprijsverlaging door schaalvergroting c.q. intensivering. De provincie dient te borgen dat mogelijke **financiële regelingen** niet als ongeoorloofde staatsteun aangemerkt c.q. zijn **goedgekeurd door de Europese Commissie.**

Het is belangrijk dat beleidsmakers impliciet en expliciet de expertise van ondernemers verlangen, waarderen en vertrouwen. Daarbij past **sturing op doelstellingen** door de overheid om vervolgens **ondernemerschap ruim baan** te geven bij de concrete invulling en uitvoering. De sector heeft **bewegingsruimte nodig om vooruit te kunnen**.

In de verdere uitrol van de FPLG-doelen zullen door de overheid goed gemotiveerde, transparante afwegingen gemaakt moeten worden. De Friese landbouw introduceert een trapsgewijze besluitvormingsweging: de strategische **FPLG-ladder**.

#### **TREDE 1 - IS ER EEN LEVEL PLAYING FIELD?**

- Zijn alle bedrijven die buiten hun schuld illegaal zijn, gelegaliseerd?  
Optie 1: generaal pardon rijksniveau.  
Optie 2: provincie vult eigen doelenbank met verworven stikstofruimte (door rijk en provincie) en wendt deze direct aan voor legalisering.
- Zijn piekbelasters ontdaan van dit stempel omdat ze niet kunnen participeren in een regeling die het rijk voor deze categorie in stelling brengt (omdat de regeling voor hun bedrijfssituatie niet van toepassing is) en lopen ze mee in de collectieve gebiedsgerichte aanpak?
- Biedt de gebiedsaanpak de mogelijkheid om de trits 'reduceren, verplaatsen en verkopen/stoppen' serieus inhoud te geven?

#### **TREDE 2 - BLIJFT LANDBOUWGROND ALS ZODANIG BESTEMD?**

- Is stapeling van doelen/functies ingezet om ruimtevraag te beperken?
- Blijft landbouwgrond ook landbouwgrond (bestemming, functie en gebruik)?
- Zijn niet-agrarische functies volledig benut voor combinatie met de opgave voor groenblauwe dooradering?
- Is de resterende groenblauwe dooradering gestapeld met de verplichte bufferstroken en is verdere invulling vrijwillig en zonder negatief effect op de belangen van anderen in de omgeving?
- Blijft bij het bedienen van klimaatdoelen (of bijvoorbeeld CO<sub>2</sub> of methaan) het uitgangspunt dat de agrarische functie ter plaatse bestendig wordt?
- Zijn win-win situaties voor waterbeleid-agrarische functie ontwikkelt en benut?
- Wordt de huidige veenweideaanpak gecontinueerd en niet verzaamd (oppervlakte of peil)?

### **TREDE 3 - ZIJN DE SHAREHOLDERS REEEL VERTEGENWOORDIGD IN DE GOVERNANCE?**

- Hebben shareholders, oftewel de leverende partijen, passend bij de eigendomsverhouding van de gronden, een meerderheidsrol in de werk- en besluitvormingsstructuur?
- Is de stuurgroep FPLG uitgebreid met zetels voor de shareholders / georganiseerde agrarische sector?
- Hebben de shareholders, oftewel de landbouwers die eigenaar of pachter van de grond zijn, een meerderheid in de gebiedscommissie(s)?

### **TREDE 4 - IS ER GEEN PLANOLOGISCHE SCHADUWWERKING?**

- Zijn voorafgaand aan FPLG-uitrol risico's van planologische schaduwwerking in kaart gebracht?
- Is er in een besluit van provincie (GS en PS) en wetterskip (DB en AB) vastgelegd dat planologische schaduwwerking (ingebed in visies of verordeningen) vermeden dient te worden?

### **TREDE 5 - IS ER SPRAKE VAN DOELSTURING?**

- Zijn de doelen op basis van gebiedsdata en kennis concreet en geaccepteerd?
- Zijn de drukfactoren in kaart gebracht en de drempel- en streefwaarden bepaald?
- Is er vooraf een overzicht gemaakt van maatregelen en effectiviteit?
- Wordt er voldaan aan de voorwaarden van haalbaarheid en betaalbaarheid?
- Is het gebruik van betrouwbare data en onafhankelijk databeheer geborgd?
- Is voorzien in ofwel financiële beloning ofwel ondernemersruimte ofwel een combinatie daarvan als doelen worden behaald?

### **TREDE 6 - WORDT INTEGRATIE VAN DE DOELEN IN DE LANDBOUWPRAKTIJK GESTIMULEERD?**

- Is er een reëel innovatiebudget beschikbaar van € 600 miljoen in het uitvoeringsprogramma van het FPLG? (Uitgaande van circa 3.000 agrarisch ondernemers gemiddeld € 200 duizend per bedrijf.)
- Is er een reële beloning (geen vergoeding) voor financiële consequenties door aangepaste grondexploitatie als gevolg van geleverde natuur- en milieudiensten (doelen trede 5) beschikbaar?
- Worden nieuwe ontwikkelingen gefaciliteerd door middel van borging van maatregelen en technieken en contraproductieve regels schrappen?
- Is het economisch rendabel?
- Is het risico van ongeoorloofde staatssteun uitgesloten?

### **TREDE 7 - WORDT ER MEERWAARDE GECEERD VIA GROND EN LANDBOUWSTRUCTUUR**

- Maakt verkavelingsonderzoek deel uit van het gebiedsprocessen en is duidelijke welke meerwaarde voor agrariërs gecreëerd kan worden?
- Heeft de overheid grond (gebouwen) in voorraad (zonder toepassen van beperkingen) teneinde mobiliteit van die grond ten behoeve van landbouwstructuurverbetering en het implementeren van FPLG-doelen door boeren te bevorderen?
- Indien de overheid landbouwgrond (en bedrijfsgebouwen) in een gebied in voorraad neemt, is vooraf duidelijk in welke voorkeursvolgorde (qua functie en gebruik) deze gronden uiteindelijk worden doorgeleverd naar de eindgebruiker?
- Is de grondcompensatie van agrariërs die grond kwijtraken als gevolg van implementatie van FPLG-doelen, prioritair?
- Is de eventuele toepassing van WILG met schareholders besloten?
- Is bij verkaveling de toedelingsfactor > 1?
- Is er een financiële faciliteit om boeren te helpen FPLG-doelen met grondopgaven, zoals extensieve bedrijfsvoering of bedrijfsverplaatsing mogelijk te maken?

### **TREDE 8 - IS COMPENSATIE VOORZIEN BIJ FUNCTIEBEPERKING EN FUNCTIEWIJZIGING?**

- Is de functiebeperking de enige weg naar realisatie van het doel (zijn alle andere mogelijkheden onderzocht)?
- Is onderzocht of de functiebeperking van tijdelijke aard kan zijn om het doel te bereiken?
- Wordt er bij het opleggen van beperkingen in het gebruik van landbouwgrond zowel een inkomens- als vermogenscompensatie berekend en uitgekeerd?
- Biedt de overheid de ondernemer de mogelijkheid om bij functiebeperking de compensatie in vervangende grond te ontvangen, tenzij de ondernemer zelf de keuze voor geld maakt?
- Indien er sprake is van functiewijziging: ontleent de functiewijziging haar doelmatigheid aan de resterende realisatie van het NNN-netwerk?

### **TREDE 9 - IS HET GEBIEDSBEHEER DUURZAAM BIJ AGRARIERS BELEGD?**

- Wordt de inschakeling van landbouwers voor natuurbeheer duurzaam vorm gegeven middels (pacht)afspraken voor een langere periode?
- Zijn de contracten tussen TBO's en boeren minimaal zes jaar en tussen overheid en boeren minimaal achttien jaar?