Aan het college van Gedeputeerde Staten
van Fryslân
Postbus 20120
8900 HM LEEUWARDEN

Datum: 8 juni 2023
Onderwerp: reactie op concept Fries Programma Landelijk Gebied (FPLG)

Geacht college,

Inleidend
Wij hebben kennis genomen van het concept van het Fries Programma Landelijk Gebied (FPLG) zoals u dat op 9 mei 2023 hebt vrijgegeven voor een korte informele reactieronde. Graag brengen wij als vertegenwoordigers van de Friese gemeenten binnen de Stuurgroep FPLG namens de Friese gemeenten het volgende bij u onder de aandacht.

Het concept maakt op indringende wijze zichtbaar hoe diverse taakstellingen voor nu en later op het vlak van klimaat, natuur en water, maar ook breder dan deze onderwerpen alleen, inwerken op bestaande en te ontwikkelen functies en activiteiten binnen het landelijk gebied. De doelen die vanuit het Rijk bij de provincies zijn neergelegd zijn even veelomvattend als urgent. Hierdoor neemt de druk op de besluitvorming en democratische borging toe. Het stelt uw college - en binnen een Friese interbestuurlijke context ook de besturen van het Wetterskip, de 18 Friese gemeenten en aangrenzende regio's - voor een balanceeract. Vooral nu het concept-FPLG binnen een ongebruikelijk kort tijdsbestek uiterlijk 1 juli 2023 bij het Rijk moet worden aangeleverd.

Wij snappen de logica die u in het concept kiest om stapsgewijs tot een aanpak te komen. Wel roept dit vragen op over onder andere het op korte termijn scherper stellen van doelen, het maken van structurerende keuzes en de doorwerking van de aanpak uit de visie Fryslân Klimaatbestendig 2050+. De door u benoemde indeling van 'nu', 'straks' en 'later' geeft hier een zekere richting aan, hoewel er - ook binnen de diverse gemeenten en bij andere lokale stakeholders - nog verschillende beelden bestaan over de exacte invulling hiervan. Het vraagt logischerwijs nog om verder onderzoek en een verdere dialoog over de te behalen doelen, het te kiezen tempo en de governance.

Leeswijzer
Bij Punt 1 benoemen wij een aantal punten die wij binnen de FPLG-aanpak herkennen en ondersteunen. Bij Punt 2 benoemen wij een aantal zorgpunten. Bij Punt 3 gaan we in op een aantal aanvullende vraagpunten. Bij Punt 4 gaan we tot slot in op de drie vragen die u in uw brief van 9 mei 2023 bij de gemeenten heeft neergelegd.

1. Ondersteuning FPLG-aanpak vanuit de gemeenten

a. Sociaaleconomische impact analyse/Brede Welvaart
Wij zijn ingenomen met de nadrukkelijk aandacht voor de sociaaleconomische impact van het FPLG voor gebieden, al ontbreekt hier nog de nodige scherpte. Wij onderschrijven de samenhang tussen fysieke doelen en sociaaleconomische doelen en willen graag met u de consequenties hiervan onderzoeken en overdenken. De koppeling met de aanpak rond Brede Welvaart spreekt ons aan. Dit past bij de inzet van gemeenten rondom bijv. de Regio Deals en daarbij horende kansen op de thema's. Een nulmeting van het Brede Welvaartniveau is nodig voor een goede monitoring.

De inzet van een Fonds Brede Welvaart van € 500 miljoen wordt van harte ondersteund. Wel vragen wij u om binnen de volgende FPLG-versie meer richting te geven aan de reikwijdte en inzet. Zonder

inhoudelijke koppeling met de doelen voor het landelijk gebied, is de kans groot dat deze middelen door het Rijk niet worden toegekend. De invulling kan een verdere inkleuring krijgen. Te denken valt aan het op peil houden van het voorzieningenniveau en de mogelijke verruiming van beleid waardoor nieuwe verdienmodellen mogelijk worden.

b. Gebiedsgerichte aanpak (GGA)/intensief samenwerken met de gebieden
Het belang van de Gebiedsgerichte Aanpak wordt door de gemeenten herkend en ondersteund. Het is een belangrijke bouwsteen voor een succesvolle aanpak. De gemeenten zien hier ook - als vanzelfsprekend, maar wel binnen de juiste randvoorwaarden - een betrokkenheid bij deze processen. Per gebied is een aanpak op maat nodig om de rol en verantwoordelijkheid van de gemeente meer concreet in te vullen. Wel is het dan nodig om meer zicht te krijgen op de inhoudelijke gebiedsdoelen (zie ook hierna bij punt 2a). Het is goed dat bij de financiële inzet al op voorhand uitvoeringskosten zijn meegenomen, hoewel ook hiervoor nog een verdere verdiepingsslag nodig is (zie ook hierna bij punt 3e "Friese governance-aanpak" en punt 4b over de invulling van gebiedsprocessen).

c. Centrale rol van grond en fondsen/financiële inzet
Wij zijn ingenomen met de wijze waarop vanuit de provincie de financiële impact van de FPLG-aanpak is ingeschat en ingevuld. Wel is op onderdelen nog een verdere verdiepingsslag nodig. De noodzaak van het inregelen van meerdere fondsen wordt herkend. Dat geldt zeker voor het grote belang van grondposities om processen vlot te trekken (en is bijv. ook herkenbaar bij lokale opgaven rond wonen en infrastructuur). Met de inrichting van meerdere fondsen kunnen barrières worden weggenomen. Hiermee wordt de slagkracht binnen de gebieden versterkt.

d. Samenwerking overheden met landbouw/natuur
Er is waardering voor de wijze waarop binnen het FPLG-proces de Friese landbouw- en natuurorganisaties, ook binnen een eigen specifiek Friese context, zijn meegenomen bij het opstellen van het concept-FPLG. Het is wat ons betreft van belangrijke meerwaarde dat de provincie hiervoor heeft gekozen en de betrokkenheid van deze partners ook als één van de pijlers ziet voor de verdere aanpak. Het zorgt er nu ook voor dat de consequenties van te behalen doelen beter in verband kunnen worden gebracht met andere opgaven (zoals recreatie/toerisme, wonen, energieopgaaf etc.).

e. Betrokkenheid van andere stakeholders (o.a. bewoners)
Het is goed dat u, nu het concept er ligt, aangeeft dat breder met gebiedspartijen en stakeholders nog het verdere gesprek en de dialoog wordt aangegaan en om partijen mee te nemen in de vervolgstappen. Het is vaak lastig om inwoners en partners in het gebied op een passende manier mee te nemen binnen ingrijpende veranderprocessen. Vaak wordt dit pas echt effectief wanneer doelen concreter geformuleerd zijn. In de periode na 1 juli 2023 kan er meer aandacht komen voor een verdere verdiepingsslag.

2. Zorgpunten vanuit de gemeenten

a. Gefaseerde aanpak/scherpte in de doelen
Fasering van de opgaven kent zijn voor- en nadelen. Er wordt in het FPLG benadrukt dat het vooral van belang is om in het 'nu' (2024-2026) de uitvoering te starten op basis van de nu al gemaakte afspraken. Terwijl er ook de noodzaak en urgentie bestaat om voor diverse FPLG-doelen, die binnen de aanpak 'mee kunnen worden gekoppeld' (bijv. ten aanzien van water, stikstof, veenweide) mogelijk kansen worden gemist. Wij vragen ons af of de diverse partners bijv. een voldoende gezamenlijk beeld hebben bij doelen die nu nog 'in potlood' zijn geschreven. Wij denken dat het wenselijk is dat wordt benadrukt dat op basis van een stapeling van opgaven extra vaart kan worden gemaakt. Het kan al - vooruitlopend op het eerste herijkingsmoment in 2025 - een specifieke extra invulling van doelen mogelijk maken. Als Friese overheden kunnen wij hier een stimulerende rol vervullen.

b. Blijven gebiedsprocessen 'op stoom'?
De fasering in het FPLG geeft zorg in hoeverre lopende gebiedsprosessen 'op stoom' kunnen blijven en nieuwe kunnen worden gestart. Daardoor zal binnen gebieden steeds de vraag op tafel liggen of niet op een later moment toch nog aanvullende doelen worden benoemd (terwijl tegelijkertijd juist ook met de stapeling van opgaven tot een geslaagde samenhangende aanpak kan worden gekomen). Het is niet passend om betrokkenen in een gebiedsproces te laten stappen als over te behalen

doelen nog onduidelijkheid bestaat. Het FPLG moet hier meer duidelijkheid geven hoe vanuit de overheden aan betrokkenen voldoende comfort kan worden gegeven. Het is een basisvoorwaarde om gebiedsprocessen in uitvoering te nemen, alleen dan zijn vervolgstappen mogelijk. Dit kan o.a. met duidelijke en afgebakende opgaves, voldoende middelen, grondmobiliteit, KPI-aanpak, financiering en communicatie.

c. Doelsturing versus ruimtelijke sturing
Binnen de FPLG-aanpak wordt sterk ingezet op zgn. doelsturing. Op basis van professionaliteit krijgen sectoren (met name hier de landbouw) op die manier de ruimte om zelf ook tot doel-oplossingen te komen. Het is de vraag of dit over de gehele linie een realistische aanpak is of kan zijn. U brengt ook zelf al enige nuance aan. Voorkomen moet worden dat we volledig terugvallen op sturing op getallen en techniek. Binnen de aanpak rond de Nationale Omgevingsvisie Extra (NOVEX) zal bovendien een nationale ruimtelijke structurering aan de orde komen in samenhang met ontwerpend onderzoek. Zowel doelsturing als ruimtelijke sturing zal nodig zijn. Wij zullen hier als Friese overheden ook moeten kijken naar onze eigen specifieke rol en verantwoordelijkheden.

d. Forse financiële inzet versus beperkte scherpte in doelen
Met de Friese claim van € 4,5 miljard zit de gevraagde inzet fors boven het beoogde Friese deel van het Transitiefonds. Zoals aangegeven zijn wij ingenomen met de wijze waarop bedragen zijn ingeschat. Wel zou het onwenselijk zijn dat door de gekozen financiële inzet mogelijk vertraging ontstaat rond de inzet en beschikbaarheid van middelen. Wij zouden graag verder in gesprek met u willen gaan hoe een zekere aanscherping, fasering of vermelding van tussendoelen mogelijk is. Het kan helpen om eerder commitment over de financiële inzet te bereiken, uiteraard in afstemming met alle partners.

3. Aanvullende vraagstukken

a. Fryslânbrede solidariteitsgedachte
Er is nog onvoldoende inzicht in de wijze waarop de provincie de diverse opgaven waar mogelijk voornamelijk geclusterd wil oppakken of 'de pijn' bij voorkeur zoveel mogelijk evenredig over het totale Friese grondgebied wil verdelen. Vanuit het Rijk wordt bijv. prioriteit toegekend aan veen-weide, stikstof en beekdalen. Binnen het FPLG wordt de wederkerigheid tussen ingrepen in de verschillende gebieden (zand, veen, klei) als een belangrijk onderliggend principe gezien. Het is nog onduidelijk hoe een zekere onderlinge solidariteit tussen de diverse gebieden kan zorgen voor een spreiding en fasering van te behalen resultaten. Hierdoor kan mogelijk een breder draagvlak ont-staan voor de totale Friese opgaaf. Eventueel landelijk generiek beleid kan hierbij ook van invloed zijn.

b. Wel/geen zonering
Het blijft lastig in te schatten of de nu gekozen werkwijze uiteindelijk wel/niet leidt tot een soort van zonering rondom te beschermen (natuur)gebieden en wat daar dan de consequenties van zijn voor bijv. agrarische bedrijven in de aangrenzende gebieden. Het zorgt voor vragen en leidt tot druk op bestaande en toekomstige gebiedsprocessen. Het ligt voor de hand om hier als Friese overheden meer duidelijkheid te geven.

c. Samenhang FPLG met NOVEX, Water en bodem sturend en MOOI Nederland
Hiervoor is al gewezen op de samenhang met de aanpak rond de Nationale Omgevingsvisie Extra (NOVEX). Op korte termijn is een verdere samenhang tussen beide trajecten noodzakelijk. Het Rijk stuurt aan op ruimtelijke structurerende keuzes in 2024. Ook u wilt in 2024 tot nadere Friese keuzes komen. In het FPLG-document komt de samenhang met en de impact van het principe Water en bodem sturend (Wabos) en de NOVEX-aanpak slechts beperkt en nog onvoldoende aan de orde. Binnen deze context vraagt ook het belang van Water en bodem sturend binnen de NOVEX-aanpak om een verdere stellingname. Binnen de Friese context kan dit al snel leiden tot meer duidelijkheid over de verdere aanpak rond de visie Fryslân Klimaatbestendig 2050+. Een snelle verdere duiding van deze visie kan ons helpen bij de voortgang van het FPLG. Vanuit de Friese gemeenten zijn hierover ook zienswijzen ingebracht.
Binnen de NOVEX-aanpak is er sprake van samenhang met het Rijksprogramma MOOI Nederland (o.a. belang van ontwerpend onderzoek). Wij vragen u deze samenhang in het FPLG-document te benoemen. Het kan breder bijdragen aan het te voeren gesprek over veranderingen in het Landelijk

Gebied. De impact van alle opgaven op het Friese landschap kan hierbij worden meegenomen en op die manier in het FPLG nog een verdere uitwerking krijgen.

d. Aanhoudende onzekerheid over opgaven
Binnen de diverse opgaven (klimaat, natuur, water) blijft er nog steeds op onderdelen onduidelijk bestaan hoe opgaven er meer exact per provincie uit gaan zien. Ook effecten en consequenties van bijv. het Landbouwakkoord en de Natuurdoelanalyses zijn nog onzeker. Het is ons bekend dat u hierover het Rijk om meer duidelijkheid blijft vragen. Het maakt ondertussen een grote wendbaarheid binnen de afstemming van vraagstukken nodig binnen de Friese interbestuurlijke samenwerking en met de diverse samenwerkingspartners. Het hangt ook samen met het volgende punt.

e. Friese governance-aanpak
De gekozen aanpak om Fryslân voor de FPLG-aanpak op te delen in grondsoorten (en hierbinnen in subgebieden) wordt op hoofdlijnen ondersteund. Wel gelden er in Fryslân ook anders samenwerkingsgebieden (bijv. de Friese Streekwurkindeling, de F4/F6-afstemming). Hierdoor ontstaat een lastige bestuurlijke puzzel (met alle bestuurlijke en ambtelijke drukte van dien). Het is nodig hier tot aanvullende afstemming te komen (ook in samenhang met bijv. de NOVEX-aanpak). Zie ook hierna bij punt 4b.

f. Interprovinciale afstemming
Het stuk gaat niet in op de interprovinciale samenhang tussen opgaven. Vooral nu de opgaaf in ZO-Fryslân de nodige samenhangende vraagstukken kent 'over de provinciegrenzen heen'. Het is nodig om dit nog beter in samenhang te beoordelen met de buurprovincies. Zeker wanneer de draagkracht voor de realisatie van opgaven in ZO-Fryslân ook in samenhang wordt gezien met te behalen resultaten in de rest van Fryslân. Ook in andere gebieden (bijv. IJsselmeer, De Wadden) speelt interprovinciale afstemming.

g. Specifieke positionering De Wadden
De aanpak op de Wadden heeft ten opzichte van het Friese vaste land meerdere specifieke eigen opgaven. Hierdoor is er ook sprake van een specifiek op de Wadden toegespitst eigen handelingsperspectief met al langer bestaande overlegstructuren. Wij vragen hiervoor specifieke aandacht in relatie tot de totale Friese aanpak.

h. Personele capaciteit (schaarste op de arbeidsmarkt)
De arbeidsmarkt is krap, de complexiteit van de processen groter dan wij tot op heden gewend zijn en in heel Nederland moet men aan de slag. Dat vraagt om een innovatieve aanpak. Als ieder afzonderlijk de eigen organisatie gaat inregelen, zal iedereen te kort komen. Dat geldt op alle schaalniveaus: landelijk, provinciaal, gemeentelijk en in de gebieden. Als wij aan de voorkant dit niet met elkaar inregelen bestaat de kans dat iedereen elkaar beconcurreert: het Rijk de provincies, provincies onderling en ten op zichtte van de gemeenten, de gemeentes onderling etc. Mogelijk is dit niet op elk niveau te voorkomen, maar zeker binnen Fryslân zouden wij solidair en creatief moeten zijn. Dit past ook bij ons als provincie.

4. Uw specifieke vragen aan de gemeenten (brief 9 mei 2023)

U heeft in uw brief aan ons gevraagd hoe de gemeenten kunnen meedenken over en bijdragen aan (in ieder geval):
a. de aanpak rond sociaal-economische leefbaarheid van het landelijk gebied;
b. de invulling van gebiedsprocessen en de vorm van governance (met name op het 'middelste' niveau, het regioniveau);
c. de eigen gemeentelijke rol in het vervolg. Op welke terreinen willen de gemeenten het voortouw nemen, en waar de samenwerking zoeken.

Ad a.
Zoals vermeld hechten wij veel belang aan voldoende aandacht voor de sociaaleconomische impact van het FPLG voor Fryslân als geheel en voor de diverse gebieden. Wij zien hier een belangrijke wisselwerking met de NOVEX-aanpak (zie eerder punt 3c). Er is een verdere interbestuurlijk afstemming op grond van de drie benoemde NOVEX-perspectieven (met o.a. het perspectief Landbouw en Natuur) nodig. Wij moeten hier als Friese overheden nog verder onze weg in vinden. Denka aan uitdagingen op RO-gebied en andere ontwikkelingen die niet binnen het huidige

beleidskader passen, maar wel ten goede komen aan de Brede Welvaart van Fryslân. Dit ook in samenhang met de beantwoording hierna van de punten b en c.

Ad b.
In samenhang met het vorige punt is ook hiervoor (bij punt 3e) aandacht gevraagd voor de complexe Friese governancestructuur en de veelheid aan provinciale overleggen zowel rond het FPLG als breder. Er dreigt een verdere toename van ambtelijke en bestuurlijke drukte te ontstaan. Binnen VFG-verband is hier al de nodige aandacht voor. Er is sprake van een eerste aanzet om tot een verdere aanpak te komen. Bij gebiedsprocessen zien gemeenten - als vanzelfsprekend, maar wel binnen de juiste randvoorwaarden - een positionering binnen de aanpak. Per gebied is een aanpak op maat mogelijk om de rol en verantwoordelijkheid van de gemeente meer concreet in te vullen met een daaraan gekoppelde financiële inzet. In veel gevallen - maar mede afhankelijk van de opgaven - zal dit betekenen dat de gemeente niet het voortouw neemt, maar wel in meer of mindere mate een actieve rol speelt.

Ad c.
Binnen de Friese interbestuurlijke samenwerking moet worden onderkend dat tussen de verschillende overheden een verschil in rollen, taken en verantwoordelijkheden aan de orde is. Veel wettelijke taken en instrumenten op het gebied van natuur en het landelijk gebied zijn belegd bij de Provincie. Ook het opstellen van een gebiedsprogramma is door het Rijk belegd bij de Provincie. Om voortgang, slagkracht en duidelijkheid te creëren vinden we het van belang dat de Provincie ook in het vervolg de regierol op zich neemt en het voortouw pakt in het sturen op doelbereik, het op poten zetten van een uitvoeringsorganisatie en vormgeven van benodigde instrumenten zoals een grondbank en de benodigde regelingen.

Als gemeente zijn wij uiteraard beschikbaar om mee te denken over het vormgeven van de uitvoering en het deelnemen in de gebiedsprocessen. Daarnaast zal de gemeente in veel gevallen eerste aanspreekpunt zijn voor inwoners en bedrijven.

Wij gaan graag het gesprek aan over de benodigde middelen om uitvoeringscapaciteit hiervoor op orde te brengen. Een krachtige uitvoeringsorganisatie is noodzakelijk om voldoende slagkracht en expertise in de gebiedsprocessen te organiseren. Mede door de krapte op de arbeidsmarkt, verzoeken wij ook nadrukkelijk te kijken naar het bundelen van kennis en capaciteit in één uitvoeringsorganisatie onder provinciale regie"

5. Tot slot

Wij zien de verdere ontwikkelingen rond het ontwerp-FPLG met belangstelling tegemoet en blijven hierover graag met u in gesprek.

Met vriendelijke groet,

Namens de Friese gemeenten,

De vertegenwoordigers van de Friese gemeenten binnen de Stuurgroep FPLG,

Jan van Weperen,
Wethouder Ooststellingwerf

Henk de Boer
Wethouder Súdwest-Fryslân