

Eerste duiding Ex ante analyse Nationaal Programma Landelijk Gebied, rapport van PBL, WUR, Deltares en RIVM

DATUM	27-02-2024
VAN	Mirjam Sterk
AAN	Provinciale Staten
DOCUMENTNUMMER	UTSP-1035499404-4996
BIJLAGEN	<ul style="list-style-type: none">Ex ante analyse Nationaal Programma Landelijk Gebied: provinciale programma's en rijksmaatregelenKamerbrief Appreciatie ex ante evaluatie NPLG

Inleiding

Op 26 februari heeft een consortium van kennisinstututen (PBL, WUR, Deltares en RIVM) de 'Ex ante analyse Nationaal Programma Landelijk Gebied' gepubliceerd. Dit op verzoek van de Ministeries van LNV, IenW en BZK, en het IPO. Dit rapport is diezelfde dag met een kamerbrief door minister Van der Wal aangeboden aan de Tweede Kamer. Het rapport omvat een analyse van de eerste versies van de Provinciale Programma's Landelijk Gebied en de maatregelen die het Rijk neemt in het kader van het overkoepelende Nationaal Programma Landelijk Gebied. Deze memo geeft een eerste duiding van dit rapport.

Ex ante analyse Nationaal Programma Landelijk Gebied

In het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) werken overheden samen aan de toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied. De inzet van het Rijk is om met dat programma de doelen voor natuur, stikstof, klimaat en water te behalen. Het bereiken van de doelen moet in termen van het NPLG 'onontkoombaar' zijn.

Het kennisconsortium kreeg de opdracht om op basis van een ex ante **evaluatie** van de PPLG's vast te stellen in hoeverre de doelen daarmee gehaald kunnen worden. Die wens was ingegeven door de idee dat financiering van provinciale maatregelen afhankelijk was van de mate van doelrealisatie. Echter: de PPLG's ontberen de concreetheid om een dergelijke evaluatie te kunnen doen. Het voorliggende rapport omvat daarom geen **evaluatie** maar een **analyse** van de PPLG's.

Het rapport stelt dat het niet is te verwachten dat met alle voorgestelde maatregelen van de provincies en van het Rijk – zoals de nieuwe mestregelgeving of de piekbelastersregelingen – de doelen van het NPLG al met zekerheid binnen bereik komen. Het volledig bereiken van die doelen vergt vergaande en kostbare maatregelen voor boeren. Dan gaat het zowel om grootschalige techniektoepassing als om gerichte extensivering en de vermindering van dieraantallen. Het binnen bereik brengen van de natuur- en de waterdoelen vergt bovendien op honderdduizenden hectaren gebiedsspecifieke aanpassingen van het agrarisch grondgebruik, evenals het uitbreiden van natuurgebieden. Volledig doelbereik binnen grofweg een decennium is gezien de ongekende omvang van deze opgaven niet plausibel. De uitvoeringscapaciteit zal veel groter moeten zijn dan in het recente verleden ('de machinerie moet veel sneller gaan draaien'). Bovendien leunen de plannen op instrumenten die nog sterk in ontwikkeling zijn.

Echter: de richting is veelal wel duidelijk, dus is het van belang te beginnen, daarvan te leren en dat vervolgens op te schalen (how to eat an elephant? Het rapport geeft als antwoord: one bite at the time).

Het rapport beschrijft vier mogelijke aangrijpingspunten voor het vervolg van het Nationaal Programma Landelijk Gebied en de verdere uitwerking van de provinciale gebiedsprogramma's:

1. *Omvang van de uitvoeringsopgave vergt prioritering en fasering*

Ontwikkel als Rijk én provincies een strategie voor prioritering en fasering. De (inherent beperkte) uitvoeringscapaciteit in gebiedsprocessen vraagt om een selectie van gebieden en maatregelen. Dat de gezamenlijke provinciale begrotingen (nog los van de voorziene rijksmaatregelen) het beschikbare budget van het Transitiefonds nu al fors overschrijden onderschrijft het belang van prioritering en fasering.

2. Heldere taakverdeling tussen Rijk en provincies is noodzakelijk voor doelmatig beleid

Dit punt heeft met name betrekking op het te voeren landbouwemissiebeleid. In de huidige NPLG-aanpak, waar een groot deel van de verantwoordelijkheid voor het emissiebeleid bij provincies wordt neergelegd, schuilt een risico dat beleid voor het landelijk gebied ondoelmatig is en beleidsongelijkheid tussen regio's in de hand werkt. De provincies staan al langer op het standpunt dat het Rijk primair aan zet is om (generiek) landbouwemissiebeleid te voeren. Die bevoegdheid is, met enkele specifieke uitzonderingen, in wetgeving ook vooral bij het Rijk belegd.

3. De beschikbaarheid van grond is een voorwaarde voor het kunnen halen van de doelen.... net zoals de inzet van wettelijk instrumentarium bij gebiedsprocessen

Voor de gebiedsprocessen is de beschikbaarheid van grond noodzakelijk om de doelen dichterbij te kunnen brengen. Uit de analyse blijkt dat veel provincies zich voorbereiden op een veel actiever grondbeleid. Sommige provincies kiezen nadrukkelijk voor vrijwilligheid in de gebiedsprocessen en sluiten bijvoorbeeld een instrument als onteigening uit, terwijl andere provincies dat niet doen. In de verdere uitwerking van de PPLG's zouden provincies nog duidelijker kunnen aangeven bij welke gebieden zij voorzien dat bottom-up benaderingen gebaseerd op vrijwilligheid geschikt zijn en in welke gebieden meer regie is gewenst en het nodig is om het wettelijk instrumentarium uit de Omgevingswet in te zetten.

4. Realiseren van doelen vergt coördinatie en doorontwikkeling van instrumenten

Belangrijke instrumenten waar de programma's op leunen moeten nog worden ontwikkeld. Dat geldt bijvoorbeeld voor de financiële instrumenten die nodig zijn om agrarische grond minder intensief te laten gebruiken: afwaardering van landbouwgrond met behoud van een agrarische bestemming is nog in ontwikkeling. Een tweede voorbeeld is het gebruiken van Kritische Prestatie Indicatoren om bedrijven te stimuleren bepaalde doelen te halen. Nagenoeg alle provincies willen hiermee aan de slag. Een nationaal of interprovinciaal programma kan de instrumentontwikkeling bevorderen en expertiseopbouw versterken. Een programma voor financiële constructies rondom het afwaarderen en extensiveren van landbouwgrond, en rond het sturen op basis van KPI's kan zorgen voor het uitwisselen van leerervaringen en standaardisering van het instrument in vaste normbedragen en protocollen

Het valt op dat de provincie Utrecht relatief vaak wordt genoemd in het rapport. Dit komt met name omdat het niveau van uitwerking in het Utrechts Programma Landelijk Gebied concreter is dat in de PPLG's van de meeste andere provincies en daarom vaak als voorbeeld wordt aangehaald.

De ex ante analyse vormt een belangrijke basis voor het gesprek met het Rijk over hoe verder op weg naar definitieve PPLG's. Hoe gaan we prioriteren en faseren, wie is nu waarvoor verantwoordelijk, hoe komen we tot een doelmatige aanpak etc.

We werken door aan het UPLG

Zoals toegelicht in de Statenbrief met bijbehorende bijlage 'Het UPLG, wat kan de eerste paar jaar al wel?' zijn er voldoende mogelijkheden om door te gaan met de uitvoering. Dit kan met de middelen die vanuit onze provinciale begroting beschikbaar zijn, met de rijksmiddelen die we vanuit het Programma Natuur gaan krijgen met de middelen die we, gekoppeld aan de ingediende maatregelpakketten, naar verwachting deze zomer ter beschikking krijgen. Voldoende basis om mee aan de slag te gaan: one bite at the time!

Interprovinciale zienswijze op het NPLG

In deze periode wordt gewerkt aan de interprovinciale zienswijze op het NPLG. Deze wordt op 7 maart vastgesteld door het IPO-bestuur. Daarna wordt deze zienswijze met u gedeeld.

Het is opvallend dat de zienswijze op veel punten wordt ondersteund door observaties in de ex ante analyse. Met name op de onderdelen: rolverdeling tussen Rijk en provincies en de stapeling van beleid en opgaven.