



Brechtje Silvius, Daan Boezeman, Martijn Vink en Wiebren Kuindersma



## Hoe eet je een olifant?

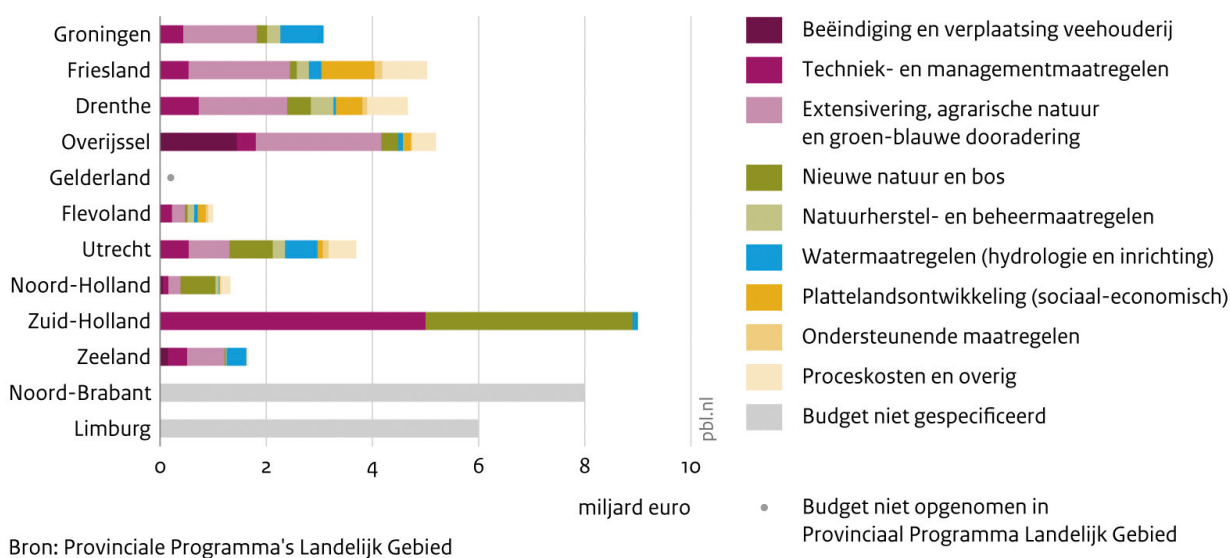
Lessen uit de ex ante analyse Nationaal Programma Landelijk Gebied



*Brechtje Silvius, MSC, dr. Daan Boezeman en dr. Martijn Vink zijn onderzoekers bij het Planbureau voor de Leefomgeving. Drs. Wiebren Kuindersma is dat bij Wageningen Environmental Research.*

**Aan de nationale doelen voor natuur, stikstof, klimaat en water kunnen de Provinciale Programma's Landelijk Gebied een belangrijke bijdrage leveren. Maar het is niet aannemelijk dat die doelen met de plannen van de provincies en het Rijk binnen de termijn van een decennium gehaald kunnen worden. Dat concluderen het Planbureau voor de Leefomgeving, de WUR, Deltares en het RIVM in de *Ex ante analyse Nationaal Programma Landelijk Gebied*. Scherpere keuzes over prioritering, de taakverdeling tussen Rijk en provincies, investeren in grondbeleid en de opbouw van beleidsinstrumenten voor de gebiedsaanpak kunnen het Nationaal Programma Landelijk Gebied effectiever en doelmatiger maken. Het voornemen van PVV, VVD, NSC en BBB om fors te snijden in de gereserveerde middelen voor dit programma vergroot de noodzaak om te prioriteren en de resterende middelen kosteneffectief in te zetten.**

## Begroting van Provinciale Programma's Landelijk Gebied, 2024 – 2035



Figuur 1.

### Toekomstbestendige ontwikkeling landelijk gebied

Natuurherstel, schoon water en een duurzamer landbouw: een greep uit tal van maatschappelijke opgaven die afkomen op het landelijk gebied. Het kabinet Rutte-IV startte het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) om 'integrale oplossingen' te realiseren en de gestelde doelen voor natuur, stikstof, water en klimaat gegarandeerd (in NPLG-jargon: 'onontkoombaar') te halen. Dat kabinet reserveerde een bedrag van 24,3 miljard euro voor een (voorzien) Transitiefonds Landelijk Gebied tot 2035. De provincies werden uitgenodigd om hun beleidsaanpak hiervoor uit te werken in Provinciale Programma's Landelijk Gebied (PPLG's), die, naast generieke rijksmaatregelen zoals de piekbelastersaanpak of de mestregelgeving, uit dat fonds gefinancierd moesten worden.

De eerste versies van deze plannen zijn in de zomer van 2023 ingediend bij het Rijk. De termen 'wederombouw' en 'landinrichting 2.0' waarmee veel provincies hun plannen doorspekken, illustreren de grootsheid van de provinciale ambities. Het is dan ook de omvang van deze ambities – in het beperkte tijdsbestek dat ervoor staat – die vragen oproept. Zijn Nederlandse overheden wel bij machte om

zo'n 'wederombouw' te volbrengen? En zo ja, onder welke voorwaarden kan dit ook effectief, doelmatig en met respect voor gebiedsspecifieke diversiteit, zonder dat dit beleidsongelijkheid in de hand werkt?

Het zijn onderwerpen die een centrale plek hebben in de ex ante analyse<sup>1</sup> die het Planbureau voor de Leefomgeving samen met de WUR, Deltares en het RIVM maakte van het geheel van deze provinciale plannen en de generieke rijksmaatregelen. Hoe zijn die plannen te karakteriseren en welke bijdrage aan de realisatie van de doelen van het NPLG is ervan te verwachten? De analyse laat zien dat de termen als 'landinrichting 2.0' allerm minst misplaatst zijn wanneer de NPLG-doelen gehaald dienen te worden. De gezamenlijke ambities laten zich dan ook het best karakteriseren als het bekende raadseltje van een enorme olifant die opgegeten zal moeten worden; hoe doe je dat? De onderzoeksinstituten concluderen dat dit met de huidige aanpak tot grote risico's leidt om ineffectief en ondoelmatig te worden. Gebaseerd op de beleidswetenschappelijke literatuur over megaprojecten schetsen we aanbevelingen voor een alternatief.

Op 14 mei 2024 werd duidelijk dat PVV, VVD, NSC en BBB in hun Hoofdlijnenakkoord een

streep zetten door het Transitiefonds. De partijen snijden daarnaast fors in de beschikbare miljarden: van de 24,3 miljard euro uit het voorziene Transitiefonds handhaven ze alleen circa 5 miljard die al concreet geoormerkt was. Daarnaast trekken de partijen wel 5 miljard uit voor de landbouw en 5 miljard voor agrarisch natuurbeheer. Dat zet de toekomst van het Nationaal Programma Landelijk Gebied op losse schroeven, maar zeker is dat er voor de provincies de komende jaren veel minder geld is dan door het kabinet Rutte-IV was voorzien. Dat onderstreept het belang om de resterende middelen doelmatig te besteden, en na te denken over een effectief alternatief.

### Provinciale programma's lezen vaak als losstaande visies, maar bevatten waardevolle elementen

In hun provinciale programma's schetsen provincies de hoofdlijnen van hun beleidsaanpak. Vooralsnog zijn deze programma's vooral provinciale visies op landbouw, natuur en het landelijk gebied. De documenten lezen als losstaande visies, vaak met eigen argumentatie gebaseerd op unieke ontwikkelprocedures. Voor de ene provincie is de uitwerking gebaseerd op de landelijke NPLG-aanpak; andere provincies nemen een

bottom-up visieontwikkelingsproces met een breed palet aan stakeholders als uitgangspunt. Dit beeld past bij de ruimte die zelfstandige democratische bestuurslagen hebben binnen het 'Huis van Thorbecke'. Dit neemt niet weg dat alle provincies hun doelen schetsen, en een aanzet geven voor de richtinggevende keuzes die ze willen maken en beleidsinstrumenten die ze in overweging nemen. Om meer vergelijkend inzicht in de plannen te krijgen is een blik op de kostenramingen nuttig (Figuur 1). Behalve inzicht in de forse overschrijding van het Transitiefonds geven die kostenramingen een aardig eerste beeld van waar de provincies het komende decennium in willen investeren.

Uit de clustering van de budgetposten vallen grote verschillen tussen de provincies op. Deze zijn lang niet altijd logisch te relateren aan de omvang van de opgave. Vergelijk bijvoorbeeld het budgetverschil tussen Noord- en Zuid-Holland: twee provincies die qua omvang, natuur en landbouwstructuur relatief veel gemeen hebben, verschillen een factor 8 in het geraamde budget. Ook zijn er grote verschillen te zien tussen provinciale budgetramingen en ramingen die het Rijk eerder maakte. Zo schatten de provincies de kosten voor bijvoorbeeld de veenweide-aanpak veel hoger in dan het beschikbare budget in het Klimaatakkoord: Fryslân alleen al schat 8 maal meer nodig te hebben dan het landelijke budget van 276 miljoen euro, onder meer door het vergoeden van gebouwschades. Tot slot valt op dat de provincies fors willen investeren in herinrichting, verbeterde techniek en betere managementpraktijken in de landbouw. Veel terughoudender zijn zij over verdere natuuruitbreiding; zij zien vooral meer in agrarisch beheerde natuur en landschappen. Zo stelt nagenoeg iedere provincie voor om agrarische grond minder intensief te gebruiken en deze ruimte bijvoorbeeld te gebruiken voor (of te combineren met) natuur.

Ondanks grote verschillen in aanpak en kostenramingen bieden de PPLG's perspectiefvolle elementen om stappen te zetten

richting de NPLG-doelen. *Hoe* dat moet gebeuren en welke specifieke ruimtelijke keuzes er dan gemaakt gaan worden ligt echter wel open: de concrete uitwerking van maatregelen en inzet van beleidsinstrumenten zal moeten gaan plaatsvinden in honderden, veelal nog te starten, gebiedsprocessen.

### Volledig doelbereik vraagt ingrijpende keuzes en kost decennia

De gestelde deadlines voor de NPLG-doelen lopen al binnen een decennium af. Denk aan de doelen voor klimaat voor 2030, stikstof voor 2035 en waterkwaliteit al voor 2027. De analyse laat zien dat het niet aannemelijk is dat met het geheel van de voorgestelde maatregelen van de provincies en het Rijk deze doelen met zekerheid binnen bereik komen binnen de gestelde termijnen. Daarvoor zijn drie redenen aan te wijzen.

Ten eerste vraagt het bereiken van de landbouwemissiedoelen volgens scenarioverkenningen<sup>2</sup> om een zeer vergaand en kostbaar<sup>3</sup> maatregelpakket in de landbouw. Hierbij gaat het om volledige implementatie en naleving van zowel grootschalige techniektoepassing (bijvoorbeeld voeradditieven en stalaanpassingen) als extensiever grondgebruik en inkrimping van de veestapel. Afgezet tegen deze grootschalige toepassing van ingrijpende maatregelen zal het verwachte effect van de voorziene provinciale maatregelen bescheiden zijn. Ter vergelijking: het huidige uitkoopbeleid (van o.a. de piekbelasters) én de striktere mestregelgeving, als gevolg van het vervallen van de Europese mestuitzonderingspositie, dicht volgens de recentste emissieramingen van het PBL nog altijd maar grofweg een kwart tot een derde van de totale ammoniak- en broeikasgasopgave van de NPLG-doelen voor stikstof en klimaat.

Ten tweede zal de uitvoeringsmachine veel sneller moeten draaien dan in het verleden. Het bereiken van de doelen voor natuur<sup>4</sup> en water<sup>5</sup> vraagt op honderdduizenden hectaren gebiedsspecifieke aanpassingen van het agrarisch grondgebruik, zoals minder mestgebruik en hogere grondwater-



standen. Duurzaam behoud van beschermde natuur vergt een aanzienlijke uitbreiding van leefgebieden, zowel van beschermde natuureservaten als binnen het agrarisch gebied. Met het huidige tempo voor natuuruitbreiding zullen provincies al tot 2035 nodig hebben voor alleen *bestaande* afspraken<sup>6</sup>, nog los van de extra ambities voor bos- en natuuruitbreiding in de provinciale plannen. Daarbij stuiten complexe water- of natuurherstelprojecten die gevolgen hebben voor het agrarisch grondgebruik vaak op vertraging in de uitvoering.

Ten derde leunen de provinciale plannen sterk op de ontwikkeling van *nieuwe* beleidsinstrumenten om deze daarna grootschalig toe te passen. Hierbij gaat het om bijvoorbeeld extensivering van agrarische grond via afwaardeersubsidies, maar ook om beloningsstelsels voor doelsturing op basis



van kritische prestatie indicatoren (kpi's). Deze beloningsstelsels spelen een centrale rol in de plannen. Tegelijkertijd is dit instrument nog sterk in ontwikkeling. Het gezamenlijk geraamde budget van 1 miljard euro door de provincies, samen met de duizenden voorziene deelnemers hieraan, staan in sterk contrast met de huidige kpi-beloningsstelsels. Deze stelsels omvatten een budget van enkele miljoenen euro's en honderden deelnemers. Die instrumenten zullen dus in snel tempo moeten worden ontwikkeld en vervolgens op grote schaal worden uitgerold.

### Hoe verder, of: *how to eat an elephant?*

De omvang van die enorme uitvoeringsopgave doet denken aan het Engelse raadseltje *how to eat an elephant?* De oplossing hiervan is natuurlijk hap voor hap en stap voor stap. Dit is ook een belangrijke les uit de wetenschappelijke literatuur over megapro-

jecten<sup>7</sup>. Toch gaat de beleidstheorie van het NPLG er sterk vanuit dat men pas over gaat tot financiering als het 'gebiedsprogramma [...] naar het oordeel van het Rijk met voldoende zekerheid leidt tot doelbereik'<sup>8</sup>. In plaats van alles in een keer aan te pakken door middel van een perfect plan (of om het afhaakrisico te vermijden doordat de moed in de schoenen zinkt), kan er ook gestart worden met elementen die vrijwel zeker effectief zijn. Gaandeweg hiervan leren kan vervolgprouwen effectiever maken.

Een modulaire opbouw is volgens Flyvbjerg en Gardner dan ook een van de kenmerken van megaprojecten met succes, in tegenstelling tot megaprojecten met grote budget- en deadlineoverschrijdingen. Zo zetten zij de grootschalige maar stapsgewijze aanleg van wind-op-zee tegenover de aanleg van een kerncentrale. Wind-op-zee biedt vanaf het

eerste park al profijt. Door leereffecten dalen de kosten van vervolgprouwen. Aan een kerncentrale gaan jarenlange voorbereiding en grote investeringen vooraf, terwijl hij pas op de dag van opening stroom levert. En als het project dan halverwege onverhoopt toch niet volledig van de grond komt, is er ook – anders dan bij de stapsgewijze uitrol van wind-op-zee – geen enkele concrete stap gezet richting realisatie van het doel.

Een stapsgewijze aanpak kan ook bij de verdere ontwikkeling van de PPLG's en het NPLG passen. Extensivering van agrarische grond biedt in de provinciale plannen bijvoorbeeld een duidelijke richting, maar laat nog ruimte voor aanpassingen in de realisatie. Leren gaat dan vooral om *hoe* dit het best georganiseerd kan worden. We formuleren vier aanbevelingen voor een stapsgewijze aanpak. ▶

## Prioritering en fasering

Een eerste aanbeveling voor het vervolg van het NPLG is een scherpere prioritering door Rijk en provincies. Gezien de omvang van de opgave en de overschrijding van het voorziene Transitiefonds met een factor twee zal een selectie van gebieden en maatregelen nodig zijn: niet alles kan *tegelijk*. De overgangsgebieden rondom Natura 2000-gebieden, de beekdalen en de veenweiden worden regelmatig genoemd als prioritaire gebieden voor de gebiedsgerichte aanpak. Hoewel dit een ruimtelijke focus geeft, gaat het bij deze gebieden gezamenlijk alsnog om honderdduizenden hectaren. Dat vergt niet alleen een strategie *waar* te beginnen, maar ook *hoe* dat te doen: welke governance-aanpak past bij het gebiedsproces?

Hoewel sommige provincies een aanzet voor prioritering van de gebiedsaanpak bieden, heeft vooralsnog geen van de provincies hiervoor expliciet ruimtelijke keuzes of een afwegingskader gemaakt. Ook liggen keuzes over de *governance* van de gebiedsaanpak nog open. Provincies verschillen in de mate waarin ze de gebiedsprocessen duidelijke opgaven willen meegeven. Daarnaast zal soms een bottom-up aanpak passend zijn, maar een meer sturend instrumentarium, zoals de inzet van de wettelijke procedures van de Omgevingswet, zal ook nodig zijn.

In de volgende versies van de plannen zou duidelijker onderbouwd kunnen worden welke gebieden als eerste aan de beurt zullen komen, welke gebieden daarna kunnen volgen en in welke gebieden een meer generiek spoor in de rede ligt. Een mogelijke strategie hierbij is eerst te kiezen voor gebieden waar monitoring een urgente natuuropgave laat zien omdat de aanwezige soorten en habitats er verslechteren<sup>9</sup>. Provincies kunnen er ook voor kiezen om te focussen op gebieden waar boeren, bedrijven en burgers energie hebben om aan de doelen te werken.

## Heldere taakverdeling tussen Rijk en provincies is noodzakelijk voor doelmatig beleid

Ten tweede schuilt in de huidige NPLG-aanpak het risico dat het beleid voor het

landelijk gebied ondoelmatig zal zijn en beleidsongelijkheid tussen regio's in de hand werkt. De provincies vinden dat het Rijk primair aan zet is om (generiek) landbouwemissiebeleid te voeren; die bevoegdheid is immers, met enkele specifieke uitzonderingen voor provincies, in regelgeving zoals de Meststoffenwet, de Wet dieren of het Activiteitenbesluit ook vooral bij het Rijk belegd. Tegelijkertijd doen de provincies aanvullend aan het rijksbeleid voorstellen voor eigen stimulerend-vrijwillig emissiebeleid. Denk aan eigen technieksubsidies of beloningen op basis van kpi's.

Het is daarbij nadrukkelijk de vraag of het doelmatig is als elke provincie eigen regelingen ontwikkelt, of dat het effectiever is gezamenlijke regelingen te maken. Wanneer de financiering van provinciale voorstellen voor emissiebeleid niet goed wordt afgestemd op de landelijke maatregelen kan dit leiden tot ondoelmatige bestedingen. Als maatregelen bovendien *structurele* vergoedingen en continuïteit vergen, zoals kpi-beloningen of het ondersteunen van kennisgroepen, staat dat op gespannen voet met de *tijdelijkheid* van financiering uit het Transitiefonds: stop je ermee, dan stopt het effect ook. Ook kunnen de sterk uiteenlopende regelingen tot ongelijke behandelingen van boeren leiden; bijvoorbeeld omdat er in het ene gebied ruimere mogelijkheden zijn om aan subsidieregelingen deel te nemen, of omdat regelgeving meer gaat verschillen. De vastlegging van bestuursafspraken over welke overheid aan de lat staat van het emissiebeleid, en welke voor het ruimtelijk beleid, kan die ondoelmatigheid voorkomen.

## Investing in grond en grondbeleid

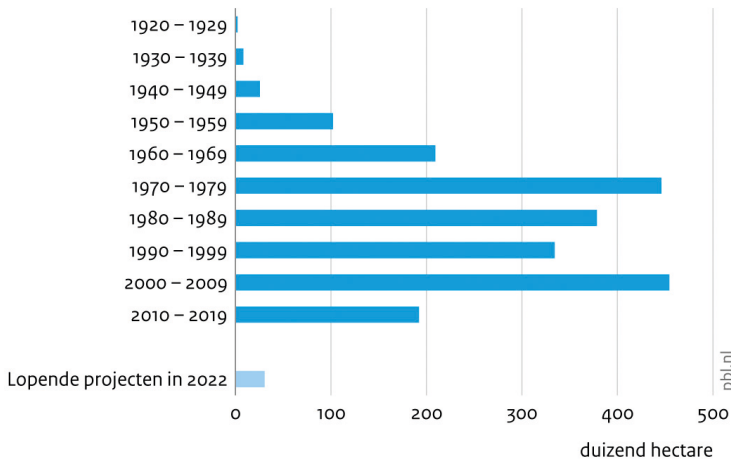
Ten derde is voor de verdere vormgeving van de transitie van het landelijk gebied de investering in grond en grondbeleid van belang. Het halen van de NPLG-doelen vereist een grote verandering in het landgebruik, waarbij de beschikbaarheid van grond op de juiste plek en het juiste moment cruciaal is. De landinrichtingsop-

gave heeft een sneller draaiende machinerie voor gebiedsontwikkeling nodig dan voorheen. De wens een actiever grondbeleid te voeren komt in alle provinciale plannen naar voren. Overijssel vraagt bijvoorbeeld een rijksbijdrage voor een grondfonds, Drenthe wil haar provinciale investeringskrediet voor grondaankopen verhogen en Friesland gaat uit van een vertienvoudiging in grondtransacties.

Tussen wens en werkelijkheid gaapt wel een groot gat: de aankopen van grond zijn de afgelopen tien jaar juist sterk teruggelopen. De provincies kopen op dit moment, vooral voor natuurontwikkeling, per jaar 1.200 hectare grond<sup>10</sup>, terwijl de inmiddels afgeschafte Dienst Landelijk Gebied voor de provincies in 2009 nog circa 8.000 hectare per jaar verwierf. Om een beeld te schetsen van de opgave: voor het Natuur Netwerk Nederland ligt nog een uitbreidingsopgave van 30.000 hectare, maar om de doelstelling binnen bereik te krijgen om nagenoeg alle beschermde dieren en planten in stand te houden is nog eens 150.000 hectare uitbreiding nodig<sup>4</sup>. Dat betekent dat het nog decennia zal duren voordat die opgave gerealiseerd zou worden, zelfs als die verwerving weer zo snel gaat als in de tijd van de Dienst Landelijk Gebied.

Het beeld rondom landinrichtingsprojecten wijst in eenzelfde richting. Waar in de hoogtijdagen van de landinrichtingsprojecten in totaal meer dan 400.000 hectare land onderdeel was van een plangebied, is dit met de afschaffing van de Dienst Landelijk Gebied de afgelopen decennia afgebouwd naar een fractie van de eerdere omvang (zie Figuur 2). Daarbij zijn zulke projecten complex en vereisen ze de medewerking van verschillende grondgebruikers, waardoor dit een lange adem vraagt (zie Figuur 3). Maar de inzet van wettelijke instrumenten uit de Omgevingswet (waar de Wet inrichting landelijk gebied en de Wet ruimtelijke ordening in zijn opgegaan) levert ook veel op: die borgt democratische procedures en inhoudelijke kwaliteit en maakt de inzet van instrumenten zoals volledige schadeloosstelling mogelijk.

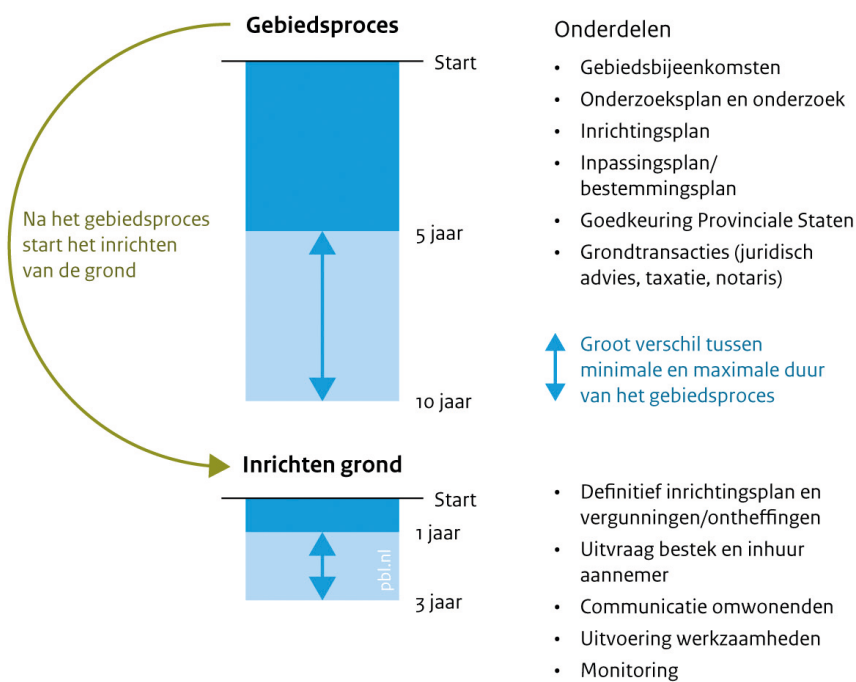
## Oppervlakte plangebied van voltooide landinrichtingsprojecten per decennium



Bron: Dienst Landelijk Gebied, Kadaster

Figuur 2.

## Proces voor verwerving en inrichting/functieverandering



Bron: PBL

Figuur 3.

## Anders omgaan met agrarische grond op minimaal 165.000 hectare

Ten slotte zien we dat de provinciale plannen in belangrijke mate drijven op extensivering van agrarische grond – dus minder gebruik van mest, minder bestrijdingsmiddelen en hogere waterstanden. Met uiteenlopende bedragen ramen de provincies – waarvan we dat in kaart konden brengen, dus nog

zonder Gelderland, Noord-Brabant en Limburg – gezamenlijk ruim 9,2 miljard euro om minimaal 165.000 hectare agrarische grond minder intensief te gebruiken in 2035. Maar de provincies hebben nog nauwelijks beleidsinstrumenten en ervaring dat te realiseren. Denk aan de afwaardering van landbouwgrond met behoud van de agrarische bestemming.

De praktijk laat zien dat vrijwillige financiële instrumenten daarvoor veelal de pilotfase nog niet voorbij zijn. Zo pionieren Brabant en Overijssel met extensiveringsregelingen voor landbouwgrond, zoals afwaardeerregelingen voor het Ondernemend Natuurnetwerk Brabant en langjarige contracten via de pilot Boeren voor Natuur. Maar die regelingen hebben tot nu toe betrekking op enkele honderden hectaren. Dit laat zien dat er een opvallende kloof gaapt tussen de praktijk en ambitie voor 2035. Het is aannemelijk dat er voor de extensiveringsambitie meer tijd nodig zal zijn, waarbij de belangstelling voor de vrijwillige regelingen moeilijk is in te schatten door de beperkte praktijkervaring. Het doorontwikkelen van effectieve en uitvoerbare financiële instrumenten is een belangrijke, zo niet cruciale succesfactor voor het Nationaal Programma Landelijk Gebied.

## Stapsgewijze marsroute

Samengenomen kunnen de Provinciale Programma's Landelijk Gebied een belangrijke bijdrage leveren om de nationale doelen voor natuur, stikstof, klimaat en water dichterbij te brengen. Maar het is niet aannemelijk dat die doelen binnen een decennium realiseerbaar zijn met de plannen van de provincies en het Rijk. Nu duidelijk is dat er minder geld voor dit programma beschikbaar is zullen bovendien scherpere keuzes gemaakt moeten worden. Het Nationaal Programma Landelijk Gebied kan effectiever en doelmatiger worden met een duidelijke strategie voor prioritering in de gebiedsaanpak. Stapsgewijs beginnen, leren en bijstellen kan zorgen voor doelmatiger besteding van de miljarden euro's. Duidelijke afspraken over de verdeling van taken tussen Rijk en provincies, en een doordachte prioritering van het type maatregelen dat voor financiering in aanmerking komt, zijn noodzakelijke voorwaarden voor een effectiever en doelmatiger Nationaal Programma Landelijk Gebied.

De referenties bij dit artikel staan op [bit.ly/tijdschriftmilieu](https://bit.ly/tijdschriftmilieu)