

ESSAY



De provincie overvragen

Op 15 maart zijn de Provinciale Statenverkiezingen. Zodra de coalities zijn geformeerd, zullen ze direct aan de slag moeten met de opdracht van het rijk uiterlijk 1 juli 2023 een gebiedsprogramma vast te stellen voor de uitvoering van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). Volgens Connecting Agri & Food is dat niet te doen. 'De kans is groot dat meerdere provincies pas medio mei een coalitieakkoord hebben. Dan resteren er nog slechts een paar weken om knopen door te hakken.' Zo'n onmogelijke tijdspad valt niet waar te maken en vormt de volgende stap in het vergroten van het wantrouwen in de overheid.

In het NPLG kiest de rijksoverheid voor verregaande stappen, met een gebiedsgerichte, integrale aanpak. Die aanpak richt zich op de realisatie van de opgaven ten aanzien van natuur (stikstof), klimaat en water, alsook op perspectief voor de agrarische sector. Bij de uitwerking van de gebiedsindeling moet oog zijn voor de verdienmodellen die boeren van een inkomen voor hun producten en (ecosysteem) diensten kunnen voorzien.

In het NPLG is de richting beschreven voor de uitwerking van de provinciale gebiedsprogramma's. Als meervoudig functiegebruik niet mogelijk is, moet er in de gebiedsprocessen een belangenafweging worden gemaakt. Daarin zijn het water- en bodemsysteem en de nabijheid van Natura 2000-gebieden leidende principes. Hierbij geldt dat vruchtbare grond zo veel mogelijk behouden blijft voor de landbouw.

Voor de aanpak heeft het kabinet 24,3 miljard euro gereserveerd. Opkoop en beëindiging van veehouderijbedrijven maken deel uit van het NPLG.

Provincies hebben de opdracht om uiterlijk 1 juli 2023 een gebiedsprogramma vast te stellen voor de uitvoering van het NPLG. Bij de uitwerking is een gebiedsproces samen met boeren, bedrijven, grondbezitters, bewoners en andere belanghebbenden cruciaal. Hier ligt een relatie met het Landbouwakkoord. Voor 1 juli moet het accent liggen op het analyseren van de opgaven en het maken van hoofdkeuzes per deelgebied voor wat betreft ontwikkelrichting: landbouw, natuur, water en klimaat. Brede welvaart en het sociaaleconomisch perspectief voor de landbouwsector dienen in de analyses een prominente plek te krijgen.

Vanuit het ontwikkeldocument NPLG

kunnen de provincies voortbouwen op de richtinggevend emissiereductiedoelstellingen per provincie voor ammoniak zoals die bij hen bekend zijn. Hoe en waar die emissies worden gereduceerd is aan hen. Daarbij staan de uitgangspunten van het NPLG centraal zoals integraliteit, water en bodem sturend, de instandhoudingsdoelen van de Vogel- en Habitatrictlijn en de nationale doelstellingen, waaronder die van 74 procent onder de Kritische Depositie Waarde in 2030. Daarnaast komt het rijk met taakstellingen voor de emissiereductie van stikstofverbindingen vanuit de landbouw.

De kenmerken van een gebied, in het bijzonder ten aanzien van bodem en water, zijn belangrijke factoren bij het vastleggen van de benodigde maatregelen in de gebiedsprogramma's. Per provincie en per gebied kan er ook een groot verschil zijn in de maatregelen die nodig zijn om bijvoorbeeld schadelijke uitstoot, uitspoeling en watergebruik terug te dringen. In de door de provincies vast stellen gebiedsprogramma's worden de door het rijk vastgestelde doelen voor natuur en, water en klimaat in een gebied ingevuld. Daarvoor zullen provincies met gemeenten, waterschappen en ondernemers aan tafel moeten gaan. De concept gebiedsprogramma's zullen worden getoetst door de Ecologische Autoriteit.

REFLECTIE

De ingrijpende gevolgen van ontwikkeldocument NPLG plus de handreiking voor de provinciale Gebiedsprogramma's rechtvaardigen een reflectie op de voorgenomen transitie. Hierbij benoemen we vijf zaken: fasering, toekomstperspectief

'Het rijk houdt een welhaast onmogelijk tijdspad aan'

landbouw, kennis en uitvoeringscapaciteit, middelen en beschikbaar instrumentenkoffer, en samenwerking met gemeenten en waterschappen.

Fasering: De datum van 1 juli doet geen recht aan de complexe politiek-bestuurlijke verhoudingen in een aantal provincies. De kans is groot dat meerdere provincies pas medio mei een coalitieakkoord hebben. Dan resteren er nog slechts een paar weken om knopen door te hakken. Voor het operationaliseren van de gebiedsdoelstellingen – in de zin van wie, wat, en wanneer – zijn echter gedegen analyses nodig. Deze vergen nu eenmaal meer tijd. Daarmee is er een aanmerkelijk risico op onomkeerbare weeffouten bij de aanvang van het gebiedsproces. Het welhaast onmogelijke tijdspad wat de rijksoverheid aanhoudt, kan niet worden waar gemaakt en vormt daarmee de volgende teleurstelling voor betrokkenen en – breder en minstens zo kwalijk – de volgende stap in het vergroten van het wantrouwen in de overheid.

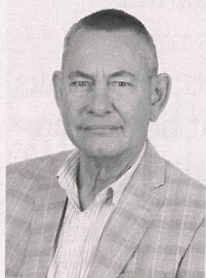
Toekomstperspectief van de landbouw:

De doelen voor natuur, klimaat en water zijn concreet. Daartegenover staat een algemeen geformuleerde wens voor toekomstperspectief voor de landbouw. Daarbij zijn de risico's en onzekerheden vanuit het perspectief van de individuele agrariër aanmerkelijk. De ruimtelijke verdeling van emissiereductiedoelstellingen binnen

de gebieden is nog niet definitief, de vertaling van reductiedoelstellingen per gebied naar eisen aan individuele bedrijven moet nog plaatsvinden, de definitieve invulling van grondgebondenheid is nog niet uitgewerkt. De ontwikkelrichtingen zijn weliswaar glashelder, maar voor veel agrarische ondernemers is nog niet duidelijk welke richting het beste bij hen past, en die ook juridisch houdbaar is. Het voorgaande in acht nemende moet aan een eventueel Landbouwakkoord geen overtrokken verwachting worden toegerekend. Overigens is het niet zo dat de landbouw alleen maar te 'leveren' heeft. Zo zal door het realiseren van natuur- en waterdoelen het gemiddelde voortbrengend vermogen van landbouwgronden toenemen. Verder leidt vermindering van de milieudruk tot afname van milieukosten voor agrarische en niet agrarische bedrijven. Het resultaat zal een optelsom zijn van plussen en minnen, die ongelijkmatig over de individuele bedrijven zijn verdeeld. De opgave is er voor te zorgen dat bedrijven met een overdaad aan minnen worden geholpen.

Kennis en uitvoeringscapaciteit: Er is grote behoefte aan feitelijke en objectieve kennis, zeker binnen de huidige gepolariseerde verhoudingen met een gebrek aan vertrouwen over en weer. In gebiedsprocessen komt grote behoefte aan uitvoeringscapaciteit. Met het opheffen van de Dienst Landelijk Gebied in 2015 is deze capaciteit echter grotendeels verdwenen. Anno nu is de overheid uitvoeringstechnisch zwak, zowel vanwege kennislacunes, als menscapaciteit en onzekerheden. Het gaat overigens niet alleen om DLG wat er niet meer is. Dit speelt op alle lagen die bij het proces betrokken zijn, ook bij de bedrijven en instanties die vergunningen en bestemmingsplannen moeten opstellen en toetsen.

Middelen en beschikbaar instrumentenkoffer: In het zogenaamde 'trappetje van Remkes' gaat het om de keuze tussen innoveren, extensiveren, verplaatsen en stoppen. Om te kunnen innoveren zet het rijk nu – weliswaar rijkelijk laat, en pas na de recente uitspraken van de Raad van State over de bestaande systematiek Richtlijn ▶



GÉ BACKUS
DIRECTEUR BIJ
CONNECTING
AGRI&FOOD



**SANDRA VAN
KAMPEN**
SPECIALIST
VEEHOUDERIJ EN
LEEFOMGEVING
BIJ CONNECTING
AGRI&FOOD



**JANNEKE STRAVER-
VAN DER SCHANS**
SPECIALIST VEEHOUDERIJ
EN ECONOMIE BIJ CON-
NECTING AGRI&FOOD

Ammoniak en Veehouderij (RAV) – volmondig in op het proces om over te gaan van middel naar doelvoorschriften, waarbij met moderne technieken de daadwerkelijke emissies worden gemeten. Deze stap is veelbelovend, niet alleen omdat het dan om de daadwerkelijke emissies gaat, maar ook omdat hiermee de toch al overbelaste omgevingsdiensten kunnen worden ontlast.

Voor het kunnen extensiveren zijn forse middelen beschikbaar gesteld. De instrumenten grondbank en het financieel afwaarderen van grond worden momenteel uitgewerkt. De grondbank kan de vrijkomende gronden uitgeven om de blijvende agrariërs te ondersteunen bij het extensiveren, verplaatsen en omvormen van hun bedrijf. Medewerking van banken is hierbij noodzakelijk. Dan nog blijft het een hele klus om deze puzzel tijdig te leggen. Bedrijven die stoppen met de veehouderij verkopen hun grond om fiscale en andere redenen vaak pas meer dan tien jaar nadat ze met de veehouderijtak zijn gestopt.

Wat betreft stoppen: Er is 7,4 miljard euro gereserveerd om veehouderijen op te kopen. Het Planbureau voor de Leefomgeving concludeert in het rapport *Beëindigen van veehouderijen* dat volledige besteding van het budget in de periode tot 2030 nauwelijks voorstelbaar is. Als het rijk echter zou kiezen voor een snelle, generieke,

‘De meeste stadsuitbreidingen kosten de betere landbouwgrond’

STAP VOOR STAP

In het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) van juni 2022 zijn de doelen voor natuur, water en klimaat, en de kaders voor de gebiedsprogramma's beschreven. November 2022 is het ontwikkeldocument NPLG gepubliceerd, in februari gevolgd door een brief over de voortgang. In een bijlage bij het ontwikkeldocument is een handreiking voor de ontwikkeling van de provinciale gebiedsprogramma's opgesteld. Hierin staan de vereisten die in de gebiedsprogramma's moeten zijn opgenomen. Iedere provincie levert één gebiedsprogramma. Deze programma's bestaan waar nodig uit deelgebieden. De provincies bepalen zelf de begrenzingen van de deelgebieden, afhankelijk van waar lopende gebiedsprocessen zich afspelen, waar logische landschappelijke begrenzingen liggen, of waar een extra urgentie ligt.

laagdrempelige beëindigingsregeling voor de 55+ers zonder opvolger, kan er vrij snel een grote hoeveelheid vrijkomend productievolume uit de markt worden gehaald en wordt de ammoniakdeken een stuk dunner. Vervolgens zou je dan nog per gebied kunnen kijken welke grote nabije bronnen je er extra uit moet halen om doelbereik te effectueren. Daarnaast kan voor stoppende bedrijven in een aantal provincies het Ruimte voor Ruimte-instrument worden ingezet. Als de gemeenten daarbij medewerking verlenen aan het herbestemmen op de betreffende locatie, zal de animo hiervoor naar verwachting sterk toenemen. Hieraan gekoppeld is er nog de vraag naar uitwerking van het instrument opkopen van de zogenaamde piekbelasters. Het rijk dient hier nog duidelijk te maken wie waar voor verantwoordelijk is. Daarbij moet worden opgemerkt dat het gevaar van ondoelmatig belastinggeld uitgeven bij beëindiging of verplaatsing van bedrijven groot is. Het feit dat rijk nu recent alweer aanvragen aanreikt om in gesprek te gaan op basis van vrijwilligheid, doet vermoeden dat niet de zwaarste piekbelasters met voorrang worden uitgekocht, en de middelen dus niet op meest effectieve manier zullen worden ingezet.

Samenwerking met gemeenten en waterschappen: Samenwerking met gemeenten en waterschappen zal het beste werken middels regionale en gemeentelijke samenwerkingsverbanden. Het is onmogelijk dit met de individuele gemeenten in deze korte tijd te realiseren. Ook wetende dat de eerste opleverdatum van juli 2023 prak-

tisch gesproken niet meer dan een 'houtskool schets' kan zijn, met hoofdlijnen, uitgangspunten en procesomschrijvingen. De uitwerking komt daarna, maar zal wel op basis van deze eerste aanzet zijn. Daarmee is het een belangrijk fundament.

RUIMTELIJKE VISIE

De noodzaak om integrale visies voor gebieden te ontwikkelen is groot: de opgaven kunnen alleen in samenhang succesvol worden vervuld. Dit dreigt uit beeld te raken door de alom gevoelde urgentie bij de stikstofopgave. Daar komt bij dat op nationaal én provinciaal niveau een ruimtelijke visie met duidelijke en sturende ruimtelijke keuzes ontbreekt.

We bouwen kazernes en datacentra in de Flevopolder – met goede landbouwgrond en minder risico's voor milieu en natuur – en bouwen nieuwe wijken in de diepste polders.

De meeste stadsuitbreidingen kosten de betere landbouwgrond. In feite zou je die op marginale gronden moeten doen: dus nieuwe steden.

In wezen is het onmogelijk om een betekenisvol NPLG (rijk) of gebiedsprogramma (provincie) te maken zonder een ruimtelijke visie op de toekomst van de landbouw. Vanuit rationele logica is het niet te plaatsen dat het rijk zegt dat er 1 juli gebiedsprogramma's moeten liggen, terwijl het landbouwakkoord niet eerder dan april verwacht wordt, en dat akkoord dan nog politiek-bestuurlijk moet worden beklonken en ingevoegd in het NPLG dat de basis vormt voor de provinciale programma's, die op zich ook nog eens heel moeilijke en pijnlijke keuzes gaan vragen. ●