



Expertappreciatie van provinciale NPLG-maatregelen – Tweede fase

1 maart 2024 | Volkert Beekman, Jop Woltjer, Jurrian Nannes, Allard Jellema, Wageningen Economic Research

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Om de doelstellingen van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) te realiseren, hebben provincies op water, natuur, klimaat en toekomstbestendige landbouw gerichte maatregelpakketten opgesteld. Deze initiatieven vereisen weloverwogen ruimtelijke beslissingen. Het ministerie van LNV heeft voor de eerste fase van de expertappreciatie een selectie gemaakt van provinciale NPLG-maatregelen die op korte termijn het meest kansrijk leken bij de aanvraag voor een Rijksbijdrage (2024-2026), gebaseerd op criteria zoals draagvlak, maatregelen voor natuur en concreetheid. Het ministerie van LNV verlangt nu, in vervolg op de eerste fase, een tweede fase in de expertappreciatie van doelbereik en risicobeheersing van alle maatregelen die door provincies zijn ingediend bij de eerste maatregelpakketten voor de periode 2024-2026 en die nog niet in de eerste fase van de expertappreciatie zijn beoordeeld (Woltjer et al., 2024). Hiermee is het totaalpakket voor 2024-2026 geapprecieerd alvorens tot verdere besluitvorming over de inzet van financiële middelen te komen. Idealiter zijn de maatregelpakketten zo uitgewerkt dat een kwantitatieve beoordeling van deze aspecten mogelijk is. De huidige uitwerking is echter vaak nog niet gedetailleerd genoeg. Toch is een appreciatie van maatregelen die niet zijn behandeld in de eerste fase essentieel voor de voortgang en motivatie van provincies in de huidige financierings- en begrotingsfase. Provincies hebben immers dringend behoefte aan (financiële) middelen om de maatregelen verder te ontwikkelen, op te starten of voort te zetten.

1.2 Vraagstelling

Het ministerie van LNV heeft behoefte aan een tweede fase in de expertappreciatie van alle maatregelen die door provincies zijn ingediend bij de eerste maatregelpakketten voor de periode 2024-2026 en nog niet in de eerste fase van de expertappreciatie zijn beoordeeld (Woltjer et al., 2024) en vraagt per maatregel om een onafhankelijke appreciatie van doelbereik en risicobeheersing.

1.3 Afbakening

Deze expertappreciatie beperkt zich tot een tweede set van provinciale NPLG-maatregelen die door het ministerie van LNV zijn aangeleverd (n = 111) en die nog niet in de eerste fase expertappreciatie zijn beoordeeld (Woltjer et al., 2024). De appreciatie richt zich op kwalitatieve beoordeling van een deelverzameling van maatregelen en staat niet gelijk aan een kwantitatieve doelmatigheidsanalyse of kosteneffectiviteitsanalyse. Het huidige gebrek aan gedetailleerde beschrijvingen en begrotingen in de provinciale NPLG-maatregelen maakt het onmogelijk om een kwantitatieve kosteneffectiviteitsanalyse uit te voeren. Het is belangrijk te benadrukken dat deze tweede fase in de expertappreciatie een onafhankelijke appreciatie is van de provinciale NPLG-maatregelen en niet dient als een evaluatie van de evaluatiemethoden die door het ministerie van LNV worden gebruikt. Deze beoordeling staat op zichzelf en is niet bedoeld om de evaluatieprocessen van het ministerie te toetsen of te beoordelen.

De tweede fase in de expertappreciatie van maatregelen voor 2024-2026 binnen de provinciale NPLG-maatregelpakketten vormt een aanvulling op een ex-ante analyse van de provinciale programma's landelijk gebied en de Rijksmaatregelen die samen het NPLG vormen. Deze ex-ante analyse is uitgevoerd door een consortium onder leiding van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) met betrokkenheid van Deltares, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en Wageningen Environmental Research (WEnR) (Boezeman et al., 2024). Hoewel beide trajecten in principe complementair zijn, en er regelmatig afstemming is geweest over aanpak, ervaringen en bevindingen, is het goed om kort stil te staan bij verschillen tussen de tweede fase in de appreciatie van NPLG-maatregelen en ex-ante analyse van provinciale programma's landelijk gebied (PPLG's) (zie tabel 1).

Tabel 1 Ex-ante analyse en tweede fase appreciatie

	Ex-ante analyse provinciale programma's landelijk gebied (PPLG's)	Tweede fase appreciatie provinciale NPLG-maatregelen
Schaalniveau	Focus op PPLG's (2024-2035) en NPLG als geheel met waar nodig doorkijk naar lagere schaal van maatregelpakketten	Focus op deelverzameling van maatregelen voor aanvraag Rijksbijdrage (2024-2026) met waar nodig doorkijk naar hogere schaal van maatregelpakketten
Dataset	In juli 2023 beschikbare PPLG's en maatregelpakketten voor aanvraag Rijksbijdrage	In oktober 2023 beschikbare maatregelpakketten en PPLG's
Dataselectie	Alle PPLG's en maatregelpakketten	Deelverzameling van maatregelen voor 2024-2026 die nog niet in de eerste fase expertappreciatie zijn beoordeeld
Evaluatiecriteria	NPLG-doelbereik	Bijdrage van maatregel aan NPLG-doelen en risicobeheersing
Evaluatiemethode	Tekstanalyse, literatuurstudie van ramingen en scenario's, en expertsessies	Tekstanalyse

Hoewel deze tweede fase in de expertappreciatie tot conclusies leidt over bijdrage aan doelbereik van en risicobeheersing in provinciale NPLG-maatregelen, ligt de uiteindelijke besluitvorming over beleidskeuzes bij het ministerie van LNV. De appreciatie biedt inzicht en advies maar de beleidsbeslissingen zijn en blijven de verantwoordelijkheid van het ministerie.

1.4 Opbouw van de nota

Deze nota presenteert de resultaten van de tweede fase in de expertappreciatie van de provinciale NPLG-maatregelen en is opgedeeld in drie hoofdsecties. Sectie 2 biedt een overzicht van de bevindingen, inclusief eindoordeel en specifieke scores voor doelbereik en risicobeheersing van alle in de tweede fase geapprecieerde maatregelen. Sectie 3 reflecteert op algemene aandachtspunten die van belang zijn voor de verdere ontwikkeling van het NPLG, waarbij de inzichten uit de appreciatie worden benut. De nota wordt afgerond met een concluderende sectie 4, waarin de voornaamste bevindingen samengebracht worden.

2 Resultaten

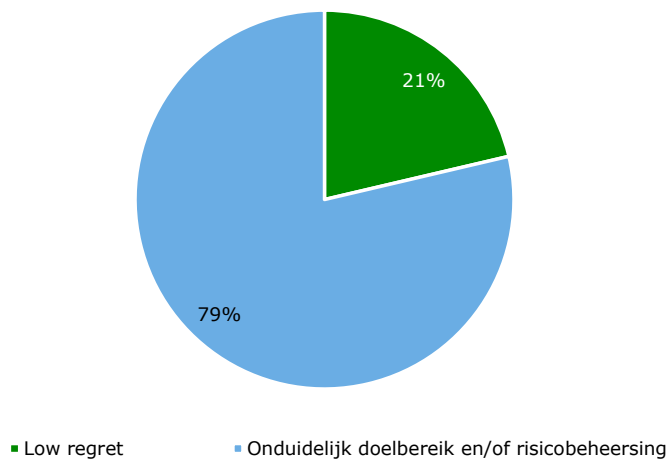
2.1 Aanpak

De gebruikte methodiek in deze tweede fase van de expertappreciatie, inclusief het stappenplan en de bijzondere aandacht voor de regret-dimensies van doelbereik en risicobeheersing, is identiek aan de eerste fase van de expertappreciatie zoals beschreven in sectie 2 van Woltjer et al. (2024).

2.2 Oordeel op hoofdlijnen

Directe maatregelen

Uit deze tweede fase in de appreciatie blijkt dat 16 (21%) van de 75 beoordeelde maatregelen met direct doelbereik een potentieel aannemelijke bijdrage kunnen leveren aan de gestelde doelen van het NPLG en daarmee als low regret worden gescoord (zie figuur 1).



Figuur 1 Scoring tweede fase NPLG-maatregelen, aandeel (%) maatregelen direct doelbereik

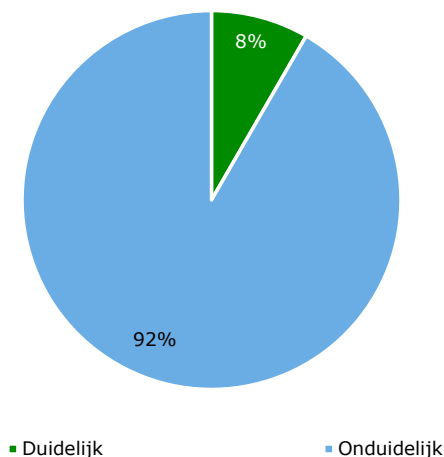
Hierbij kan nog opgemerkt worden dat ook deze 16 low-regret maatregelen met direct doelbereik nog verbeterbaar in termen van doelbereik en/of risicobeheersing zijn (zie tabel 2 voor het onderscheid tussen verbeterbare en duidelijke low-regret maatregelen met direct doelbereik).

Tabel 2 Benchmarks verbeterbare en duidelijke maatregelen met direct doelbereik

Bijdrage aan NPLG-doelen
Benchmark verbeterbaar
Het is duidelijk aan welk NPLG-doel (natuur, water of klimaat) de maatregel bijdraagt.
De bijdrage van de maatregel aan dat NPLG-doel is geoperationaliseerd, bijvoorbeeld met behulp van kritieke prestatie indicatoren (KPI's).
Er is een impliciete beleidstheorie uitgewerkt die laat zien hoe de maatregel, al dan niet via een aantal tussenstappen, bijdraagt aan het genoemde NPLG-doel (deze uitwerking moet per maatregel en niet slechts per maatregelpakket gegeven zijn).
Er wordt verwezen naar inhoudelijke en procesmatige monitoring en evaluatie op voortgang in de bijdrage aan het genoemde NPLG-doel, zoals bijvoorbeeld uitgewerkt in maatregelpakket of afzonderlijke maatregel met indirect doelbereik.
Additionele benchmark duidelijk
De bijdrage van de maatregel aan dat NPLG-doel is gekwantificeerd, bijvoorbeeld met behulp van streefwaarden.
Er is een expliciete beleidstheorie uitgewerkt die laat zien hoe de maatregel, al dan niet via een aantal tussenstappen, bijdraagt aan het genoemde NPLG-doel (deze uitwerking moet per maatregel en niet slechts per maatregelpakket gegeven zijn).
Risicobeheersing
Benchmark verbeterbaar
Er is aandacht voor negatieve afwentelrisico's van de maatregel op andere NPLG-doelen.
Negatieve afwentelrisico's zijn geoperationaliseerd.
Er is aandacht voor negatieve neveneffecten van de maatregel op andere maatschappelijke doelen.
Negatieve neveneffecten zijn geoperationaliseerd.
Er is aandacht voor korte termijn resultaten die behaald worden ten koste van lange termijn doelbereik (lock-ins).
Er zijn effectieve acties voorzien ter beheersing van geïdentificeerde afwentelrisico's, negatieve neveneffecten en lock-ins van de maatregel.
Deze risicobeheersing mag ook per maatregelpakket in plaats van per maatregel uitgewerkt zijn.
Additionele benchmark duidelijk
Er is aandacht voor positieve meekoppeffecten van de maatregel op andere NPLG-doelen.
Negatieve afwentelrisico's zijn gekwantificeerd.
Positieve meekoppeffecten zijn geoperationaliseerd en gekwantificeerd.
Er is aandacht voor positieve neveneffecten op andere maatschappelijke doelen.
Negatieve neveneffecten zijn gekwantificeerd.

Indirecte maatregelen

Naast 75 maatregelen met direct doelbereik zijn in de tweede fase 36 maatregelen met indirect doelbereik van een appreciatie voorzien. De appreciatie van deze maatregelen heeft tot doel te beoordelen of hierdoor beter samenhangende provinciale maatregelpakketten ontstaan die gekenmerkt worden door een aannemelijkere bijdrage aan doelbereik en/of risicobeheersing dan zonder de maatregel met indirect doelbereik. In deze beoordeling is samenhang met alle low-regret maatregelen met direct doelbereik uit de eerste en tweede fase van de appreciatie bezien. Figuur 2 laat zien dat het aandeel van de in de tweede fase geapprecieerde maatregelen met indirect doelbereik dat een duidelijke indirecte bijdrage levert aan doelbereik en risicobeheersing van het maatregelpakket zeer gering is.



Figuur 2 Scoring tweede fase NPLG-maatregelen, aandeel (%) maatregelen indirect doelbereik

Voorwaarde voor een duidelijke indirecte bijdrage is dat een maatregel gekoppeld moet zijn aan maatregelen met direct doelbereik om een coherente en effectieve aanpak te garanderen. Als gevolg van het ontbreken van deze koppeling wordt geconcludeerd dat 33 van de 36 maatregelen een onduidelijke bijdrage leveren aan doelbereik en risicobeheersing van het maatregelpakket (zie tabel 3 voor de benchmark van duidelijke low-regret maatregelen met indirect doelbereik).

Tabel 3 Benchmark duidelijke maatregelen met indirect doelbereik

Meerwaarde	
Benchmark duidelijk	
Er is een duidelijke koppeling van de maatregel aan één of meer maatregelen met direct doelbereik binnen hetzelfde maatregelpakket.	
De maatregel vergroot de aannemelijkheid van daadwerkelijke bijdrage aan doelbereik van die gekoppelde maatregel(en).	

2.3 Eindoordeel, doelbereik en risicobeheersing

Eindoordeel

Deze tweede fase van de appreciatie toont aan dat een minderheid, namelijk 16 (21%) van de in totaal 75 geapprecieerde maatregelen met direct doelbereik, een aannemelijk positieve bijdrage levert aan het doelbereik van het NPLG en zodoende gekenmerkt kan worden als low regret. Daarnaast zijn ook 3 (8%) van de in totaal 36 geapprecieerde maatregelen met indirect doelbereik beoordeeld als low regret vanwege hun aannemelijk positieve bijdrage aan NPLG-doelbereik van het maatregelpakket (zie tabel 4).

Tabel 4 Eindoordeel appreciatie NPLG-maatregelen fase 2, directe en indirecte maatregelen

		Directe maatregelen			Indirecte maatregelen
		Duidelijke risicobeheersing	Verbeterbare risicobeheersing	Onduidelijke risicobeheersing	
Potentie doelbereik aannemelijk	Duidelijk (indirect) doelbereik	0	1	0	3
	Verbeterbaar doelbereik	1	14	10	n.v.t.
	Onduidelijk (indirect) doelbereik	0	4	45	33

Doelbereik en risicobeheersing

Tabel 5 tot en met 8 brengen per maatregel het eindoordeel en de beoordelingen op bijdrage aan doelbereik en risicobeheersing in beeld.

Tabel 5 Overzicht maatregelen direct doelbereik fase 2: low regret

Provincie	Maatregel	Tag	Doelbereik	Risicobeheersing
Drenthe	Waardeverschil grond regeling piekbelasting	Dr-01-02-jul23	ii	b
Drenthe	Financiering aankoop bedrijven	Dr-01-03-jul23	ii	b
Flevoland	Ecologisch beheer van alle overheidsbermen en dijken	Fl-01-02-jul23	ii	b
Friesland	Vergoeding Inzet Agrariër	Fr-03-02-jul23	ii	b
Groningen	Innovatie en Technische Maatregelen	Gr-03-02-jul23	ii	b
Noord-Brabant	Emissiereductie door aanpassing huisvestingssysteem, managementmaatregelen en mestverwerking	Nb-01-05-jul23	ii	b
Noord-Holland	Innovatie Stal & bodem	Nh-01-02-jul23	ii	b
Noord-Holland	Innovatie bodem & water	Nh-01-03a-jul23	ii	b
Overijssel	Stoppers faciliteren en stoppen stimuleren	Ov-01-02-jul23	ii	b
Utrecht	Onderhoud Levendige Boerensloten	Ut-01-18-jul23	ii	c
Utrecht	Ondersteuning van Pilots	Ut-04-02-jul23	ii	b
Utrecht	Structuurversterking ten behoeve van uitbreiding weidegang: Landbouwstructuurversterking	Ut-04-03-jul23	iii	b
Zeeland	Plaatsen van een zoet/zout stuw en aanpassing systeem. 10 x door heel Zeeland	Ze-01-13-jul23	ii	b
Zeeland	Stimulering regelbare drainage	Ze-01-16-aug23	ii	b
Zuid-Holland	Mestvergisters	Zu-03-07-jul23	ii	b
Zuid-Holland	Wasplaatsen met zuivering landbouwmachines	Zu-03-08-jul23	ii	b

N.B. Scoring doelbereik: (i) onduidelijk, (ii) verbeterbaar, (iii) duidelijk. Scoring risicobeheersing: (a) onduidelijk, (b) verbeterbaar, (c) duidelijk.

Tabel 6 Overzicht maatregelen direct doelbereik fase 2: onduidelijk doelbereik en/of risicobeheersing

Provincie	Maatregel	Tag	Doelbereik	Risicobeheersing
Drenthe	Afwaardering in relatie tot omschakeling bedrijven	Dr-01-04-jul23	i	
Drenthe	Waardeverschil grond bij bossenstrategie	Dr-01-05-jul23	i	
Drenthe	Waardeverschil grond bij VHR inrichting en kwaliteitsmaatregelen binnen NNN	Dr-01-06-jul23	i	
Drenthe	Agrarisch Natuur en Landschapsbeheer (ANLb) 2024-2030	Dr-02-08-jul23	i	
Drenthe	Beheer landschapselementen in het kader van groenblauwe dooradering 2024-2030	Dr-02-09-jul23	i	
Drenthe	Uitvoering maatregelen Natuur 2024-2030	Dr-02-10-jul23	i	
Drenthe	Omschakelregeling	Dr-03-05-jul23	i	
Flevoland	Agrarisch Natuurbeheer	Fl-01-03-jul23	i	a
Flevoland	Inzet instrumentarium GLB	Fl-02-02-jul23	i	a
Friesland	Implementatie Maatregelen Gebiedsplannen	Fr-01-03-jul23	i	a
Friesland	Waterpilots en projecten	Fr-01-04-jul23	i	a
Friesland	Generieke Aanpak	Fr-01-05-jul23	i	a
Friesland	Aanpak Eutrofe bagger en microverontreinigingen	Fr-01-07-jul23	i	a
Friesland	Learning by Doing	Fr-03-05-jul23	i	
Friesland	Praktijkkennis Friese situatie	Fr-03-06-jul23	i	
Friesland	Regionaal Voedselsysteem	Fr-03-15-jul23	i	a
Friesland	Biobased en Identitair Bouwen	Fr-03-16-jul23	i	a
Friesland	Landschapsbeheer als Serious Game	Fr-03-17-jul23	i	a
Friesland	Duurzaam Vervoer, hubs en lijnen	Fr-03-18-jul23	i	a
Friesland	Optimaliseren Natuurbeheer	Fr-04-16-jul23	i	b

Provincie	Maatregel	Tag	Doelbereik	Risicobeheersing
Friesland	Financiering Natuurbeheer: Verstrekken subsidie overgangsbeheer	Fr-04-17-jul23	i	b
Friesland	Kwaliteitsimpulsen	Fr-04-18-jul23	i	b
Friesland	Versterken ANLB Beheer Bestaande Leefgebieden	Fr-04-19-jul23	i	a
Friesland	Benodigd Budget Ondersteuning Uitvoering Beheer	Fr-04-20-jul23	i	a
Friesland	Inrichting en Herstel Landschapselementen/GBDA	Fr-04-21-jul23	i	a
Groningen	Klimaat- en waterpakketten	Gr-01-02-jul23	ii	a
Groningen	Dooradering pakketten	Gr-01-03-jul23	ii	a
Groningen	Weide- en akkervogelbeheerpakketten	Gr-01-04-jul23	i	
Groningen	Afwaardering gebouwen/complexwaarde grond/proceskosten	Gr-05-02-jul23	i	
Groningen	Bedrijfsverplaatsing	Gr-05-03-jul23	i	
Limburg	Andere maatregelen	Li-01-04-jul23	i	
Noord-Brabant	Maatwerkpaakpak Stikstof	Nb-01-02-jul23	i	a
Noord-Holland	Techniek en innovatie	Nh-01-03b-jul23	i	
Noord-Holland	Omschakelen & Extensiveren: Extra GBDA	Nh-01-04-jul23	i	
Noord-Holland	Verplaatsen & Stoppen: Afwaardering en Schadeloosstelling	Nh-01-05-jul23	i	
Noord-Holland	Investeringsprojecten	Nh-01-08-jul23	i	
Overijssel	Extensivering (gronden)	Ov-01-03-jul23	ii	a
Overijssel	Sociaaleconomische structuurversterking	Ov-01-13-jul23	i	
Overijssel	Bevorderen transitiewerken binnen provincie en gebiedspartner	Ov-01-14-jul23	i	
Utrecht	Beheer en herstel	Ut-02-01-jul23	i	a
Utrecht	Afkoppelen en infiltreren stedelijk hemelwater	Ut-03-01-jul23	i	a
Utrecht	Anticiperend waterbeheer	Ut-03-02-jul23	ii	a
Utrecht	Bijdrage kavelruil en kosten grondverwerving	Ut-03-03-jul23	i	a
Utrecht	Blauwe Dooradering	Ut-03-04-jul23	i	a
Utrecht	Gebiedsatlas als onderlegger voor gebiedsprocessen	Ut-03-05-jul23	ii	a
Utrecht	Groene Dooradering	Ut-03-06-jul23	i	a
Utrecht	Pilot Broekhuizen	Ut-03-10-jul23	ii	a
Utrecht	Pilots 'boeren met kwel'	Ut-03-11-jul23	ii	a
Utrecht	Revitalisering bestaand bos (Bossenstrategie)	Ut-03-13-jul23	i	a
Utrecht	Vasthouden water hoge flanken in sprengen, beken en andere watergangen	Ut-03-15-jul23	ii	a
Utrecht	Water vasthouden landgoederen	Ut-03-16-jul23	ii	a
Utrecht	Loket functie agrarische ondernemers	Ut-04-01-jul23	i	a
Zeeland	Aankoop van grond (capaciteit, onderzoeken, proceskosten)	Ze-01-03-aug23	i	
Zeeland	Uitbreiding agrarisch natuurbeheer	Ze-02-26-aug23	i	b
Zeeland	Start vrijwillige opkoop vier veehouderijen	Ze-04-03-jul23	i	
Zuid-Holland	Waterneutrale polder Midden-Delfland	Zu-01-03-jul23	i	
Zuid-Holland	Electro Udar	Zu-03-09-jul23	ii	a
Zuid-Holland	Gezamenlijke wasplaatsen	Zu-04-08-jul23	i	
Zuid-Holland	Certificering Bollenteelt	Zu-04-09-jul23	i	

N.B. Scoring doelbereik: (i) onduidelijk, (ii) verbeterbaar, (iii) duidelijk. Scoring risicobeheersing: (a) onduidelijk, (b) verbeterbaar, (c) duidelijk.

Tabel 7 Overzicht maatregelen indirect doelbereik fase 2: low regret

Provincie	Maatregel	tag	Indirecte bijdrage aan doelbereik	
			Duidelijk	On-duidelijk
Friesland	Implementatie	Fr-03-04-jul23	x	
Zeeland	Vervolgonderzoek relatie stikstof/zoetwater	Ze-01-06-jul23	x	
Zeeland	Meetnetwerk in het Grenspark Groot Saeftinghe, pilot	Ze-01-11-jul23	x	

Tabel 8 Overzicht maatregelen indirect doelbereik fase 2: onduidelijke bijdrage doelbereik en/of risicobeheersing NPLG-maatregelenpakketten

Provincie	Maatregel	Tag	Indirecte bijdrage aan doelbereik	
			Duidelijk	On-duidelijk
Friesland	Opstellen Gebiedsplannen	Fr-01-02-jul23		x
Friesland	Kennisontwikkeling, afstemming en integratie	Fr-01-06-jul23		x
Friesland	Vergoedig Begeleiding	Fr-03-03-jul23		x
Friesland	Capaciteit Organisatie	Fr-03-07-jul23		x
Friesland	Communicatie	Fr-03-08-jul23		x
Friesland	Data-Observatorium	Fr-03-13-jul23		x
Friesland	Materialenlaboratorium	Fr-03-14-jul23		x
Friesland	Iconische Energieprojecten	Fr-03-19-jul23		x
Friesland	Toerisme & Recreatie	Fr-03-20-jul23		x
Friesland	Educatie & Betrokkenheid	Fr-03-21-jul23		x
Friesland	Merkontwikkeling	Fr-03-22-jul23		x
Friesland	Netwerkorganisatie	Fr-03-23-jul23		x
Groningen	Proceskosten	Gr-03-03-jul23		x
Noord-Holland	Kennis en coachingstrajecten	Nh-01-07-jul23		x
Overijssel	Proceskosten	Ov-03-03-jul23		x
Utrecht	Meetnet bodemkwaliteit Heuvelrug	Ut-03-07-jul23		x
Utrecht	Peil en bodemverhoging watergangen lage flanken & Ontvlechten als strategie- gebied Langbroekerwetering	Ut-03-09-jul23		x
Utrecht	Proceskosten	Ut-03-12-jul23		x
Utrecht	Strategisch bosbeleid Heuvelrug/flanken	Ut-03-14-jul23		x
Utrecht	Beheer	Ut-05-02-jul23		x
Zeeland	Stimuleren, ondersteunen en begeleiden van pilots op het gebied van bodemverbetering	Ze-01-05-jul23		x
Zeeland	Onderzoek en voorbereiden grondaankopen Reigersbergse Polder	Ze-01-12-jul23		x
Zeeland	Pilot verondiepen/verplaatsen sloten in Noordgouwe en Kamperland	Ze-01-14-jul23		x
Zeeland	Onderzoek naar hergebruik zoet water uit recreatie	Ze-03-02-jul23		x
Zeeland	Onderzoek doorrekenen effectiviteit maatregelen recreatie	Ze-03-03-jul23		x
Zeeland	Vooronderzoek opwaarderen suboptimale zoetwaterstromen in de Zeeuwse industrie	Ze-05-02-jul23		x
Zuid-Holland	Kennis + experimenteren tot op de bodem	Zu-03-11-jul23		x
Zuid-Holland	Stimuleren precisiebemesting	Zu-04-02-jul23		x
Zuid-Holland	Extra Inzet DAW	Zu-04-03-jul23		x
Zuid-Holland	Emissieloze Kas	Zu-04-04-jul23		x
Zuid-Holland	Participatieve monitoring Boskoop	Zu-04-05-jul23		x
Zuid-Holland	Demoproject natuurlijke sloot	Zu-04-06-jul23		x
Zuid-Holland	Onderzoek zuiveringssysteem voor drainagewater	Zu-04-07-jul23		x

3 Aandachtspunten

Tijdens deze appreciatie is een aantal generieke aandachtspunten naar boven gekomen die relevant zijn voor de doorontwikkeling van het NPLG in de toekomst. Deze aandachtspunten stippen we hier kort aan als ondersteuning aan het vervolgproces van de uitwerking van de provinciale plannen.

ANLB

Meerdere provincies hebben maatregelen ingediend met als doel budgetten voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLB) te verhogen. Hoewel ANLB kan bijdragen aan zowel natuurdoelen van het NPLG als toekomstbestendigheid van de landbouw, en het nastrevenswaardig is om ANLB-wachlijsten te verkorten, activiteiten uit te breiden, deelname te stimuleren en vergoedingen te verhogen, zijn ANLB-maatregelen ook in de tweede fase van de expertappreciatie niet als low regret beoordeeld. Veelal is de beleidstheorie in deze maatregelen onvoldoende uitgewerkt met daardoor te weinig garanties dat financiering bijdraagt aan daadwerkelijk natuurdoelbereik, dat wil zeggen dat binnen maatregelen niet tot nauwelijks concrete activiteiten zijn gespecificeerd, beoogde bijdragen aan doelbereik niet plausibel zijn gekwantificeerd, eventuele tussenstappen van activiteiten tot bijdrage aan doelbereik niet zijn benoemd en monitoring en evaluatie op voortgang in de bijdrage aan doelbereik niet zijn voorzien. Landelijke ophoging van het ANLB-budget lijkt beter opgepakt te kunnen worden door de Rijksoverheid met inachtneming van Europese regels rond staatssteun (zie: Baayen et al., 2022) of tenminste op vergelijkbare wijze in alle provincies om willekeur te voorkomen.

Staatssteun en looptijd

Meerdere provincies hebben maatregelen, rond bijvoorbeeld bedrijfsverplaatsing en -beëindiging maar ook ter matching van Europese subsidies, ingediend met een langere looptijd dan drie jaar (2024-2028). Dit kan problemen opleveren met Europese regels rond staatssteun. De Europese Commissie heeft zelf al een mogelijke juridische uitweg uit die problemen geschetst (zie: Baayen et al., 2022), maar dan moet het ministerie van LNV dit pad wel willen bewandelen. Op korte termijn is het ondertussen verstandig als provincies voor maatregelen met een langere looptijd dan drie jaar de aanvraag voor NPLG-financiering inperken tot drie jaar of dat het ministerie van LNV dit in de honorering van betreffende maatregelen doet.

Monitoring en evaluatie

Ook in deze tweede fase van de expertappreciatie valt op hoe rudimentair monitoring en evaluatie is uitgewerkt in de meeste provinciale NPLG-maatregelen. De rapportage over de eerste fase noteerde in sectie 3.4 specifiek al enige aandachtspunten rond KPI-maatregelen (Woltjer et al., 2024; zie ook: Reijs en Van Doorn, 2023) maar het is belangrijk dat provincies en Rijksoverheid inzien dat het voor ruimte om de transitie van landbouw en landelijk gebied werkenderwijs vorm te geven cruciaal is om ex-durante, lerende of reflexieve monitoring en evaluatie van voortgang in bijdragen aan doelbereik gestandaardiseerd in te richten (zie: Van Mierlo et al., 2010). Daarbij kan bijvoorbeeld ook geleerd worden van Europese ervaringen in Horizon-projecten met het opzijzetten van een deel van maatregelbudgetten voor uitvragen met een goed georganiseerde evaluatie van voorstellen voor bijvoorbeeld gebiedsactiviteiten die nader vorm en inhoud geven aan de maatregel. Op enig moment zal het NPLG zich ook weer moeten confirmeren aan de normale cyclus van beleidsvoorbereiding tot beleidsverantwoording (VBTB) die vraagt om kwantitatieve ex-ante en ex-post doelmatigheidsanalyses (zoals kosteneffectiviteitsanalyse) van maatregelen. Voor toekomstige ex-ante doelmatigheidsanalyses is het daarom noodzakelijk dat maatregelbeschrijvingen in ieder geval de informatie samengevat in tabel 9 behandelen.

Tabel 9 Benodigde informatie doelmatigheidsanalyse NPLG-maatregelen

Provinciale NPLG-maatregelen met direct doelbereik
Doelbereik
Duidelijkheid over aan welk NPLG-doel de maatregel bijdraagt.
Operationalisering van de bijdrage van de maatregel aan dat NPLG-doel, bijvoorbeeld met behulp van kritieke prestatie indicatoren (KPI's).
Kwantificering van de bijdrage van de maatregel aan dat NPLG-doel, bijvoorbeeld met behulp van streefwaarden.
Uitwerking van een expliciete beleidstheorie die laat zien hoe de maatregel, al dan niet via een aantal tussenstappen, bijdraagt aan het genoemde NPLG-doel.
Uitwerking van inhoudelijke en procesmatige monitoring en evaluatie op voortgang in de bijdrage aan het genoemde NPLG-doel.
Risicobeheersing
Duidelijkheid over negatieve afwentelrisico's en positieve meekoppelffecten van de maatregel op andere NPLG-doelen.
Operationalisering van negatieve afwentelrisico's en positieve meekoppelffecten van de maatregel op andere NPLG-doelen.
Kwantificering van negatieve afwentelrisico's en positieve meekoppelffecten van de maatregel op andere NPLG-doelen.
Duidelijkheid over negatieve en positieve neveneffecten van de maatregel op andere maatschappelijke doelen.
Operationalisering van negatieve en positieve neveneffecten van de maatregel op andere maatschappelijke doelen.
Kwantificering van negatieve en positieve neveneffecten van de maatregel op andere maatschappelijke doelen.
Duidelijkheid over korte termijn resultaten die behaald worden ten koste van lange termijn doelbereik (lock-ins).
Duidelijkheid over voorziene acties en hun effectiviteit ter beheersing van geïdentificeerde afwentelrisico's, negatieve neveneffecten en lock-ins van de maatregel.
Begroting
Specificatie van activiteiten die binnen de maatregel uitgevoerd worden.
Specificatie van materiële kosten per activiteit binnen de maatregel, bij voorkeur met behulp van normbedragen.
Specificatie van organisaties die per activiteit bij de maatregel betrokken zijn.
Specificatie van personele kosten per organisatie per activiteit binnen de maatregel, bij voorkeur met behulp van P*Q tabellen
Provinciale NPLG-maatregelen met indirect doelbereik
Doelbereik
Duidelijke koppeling van de maatregel aan één of meer maatregelen met direct doelbereik binnen hetzelfde maatregelpakket.
Duidelijkheid over hoe de maatregel de aannemelijkheid van daadwerkelijke bijdrage aan doelbereik van die gekoppelde maatregel(en) vergroot.
Risicobeheersing
Duidelijkheid over hoe de maatregel de effectiviteit van de risicobeheersing in die gekoppelde maatregel(en) vergroot.
Begroting
Specificatie van activiteiten die binnen de maatregel uitgevoerd worden.
Specificatie van materiële kosten per activiteit binnen de maatregel, bij voorkeur met behulp van normbedragen.
Specificatie van organisaties die per activiteit bij de maatregel betrokken zijn.
Specificatie van personele kosten per organisatie per activiteit binnen de maatregel, bij voorkeur met behulp van P*Q tabellen.

4 Conclusies

Deze tweede fase van de appreciatie toont aan dat een minderheid, namelijk 16 (21%) van de in totaal 75 geapprecieerde maatregelen met direct doelbereik, een aannemelijk positieve bijdrage levert aan het doelbereik van het NPLG en zodoende gekenmerkt kan worden als low regret. Hierbij dient overigens aangetekend te worden dat ook deze low-regret maatregelen met direct doelbereik nog verbetering behoeven in termen van doelbereik, beleidstheorie en/of risicobeheersing. Daarnaast zijn ook 3 (8%) van de in totaal 36 geapprecieerde maatregelen met indirect doelbereik beoordeeld als low regret vanwege hun aannemelijk positieve bijdrage aan NPLG-doelbereik van het maatregelpakket.

Waar in de eerste fase van de expertappreciatie 65% van de in totaal 173 geapprecieerde directe en indirecte provinciale NPLG-maatregelen als low regret werd bestempeld, is in de tweede fase 83% van de in totaal 111 maatregelen te onduidelijk in termen van bijdrage aan NPLG-doelbereik en risicobeheersing om dat stempel te krijgen (zie tabel 10).

Tabel 10 *Appreciatie NPLG-maatregelen fase 1 en 2, directe en indirecte maatregelen*

	Fase 1		Fase 2	
	Directe maatregelen	Indirecte maatregelen	Directe maatregelen	Indirecte maatregelen
Low regret	95	17	16	3
Onduidelijk doelbereik en/of risicobeheersing	43	18	59	33
Totaal	138	35	75	36

Bronnen en literatuur

- Baayen, R.P., Doorn, A.M. van, Reijs, J., Kisters, T. en Hal, O. van (2022). Sturing, waardering en beloning van duurzaamheid in de landbouw met kritische prestatie-indicatoren. Wageningen Environmental Research.
- Boezeman, D., Silvius, B., Vink, M., Kuindersma, W., Breman, B., Hoogvliet, M. en Roovaart, J. van den (2024). Ex ante analyse Nationaal Programma Landelijk Gebied: provinciale programma's en rijksmaatregelen. Planbureau voor de Leefomgeving.
- Mierlo, B.C. van, Regeer, B., Amstel, M. van, Arkesteijn, M.C.M., Beekman, V., Bunders, J.F.G., Cock Buning, T. de, Elzen, B., Hoes, A.C. en Leeuwis, C. (2010). Reflexieve monitoring in actie. Handvatten voor de monitoring van systeeminnovatieprojecten. Boxpress.
- Reijs, J.W. en Doorn, A.M. van (2023). Sturen met Kritische Prestatie Indicatoren: Onmisbaar instrument om duurzaamheidsprestaties van landbouwbedrijven te meten en waarderen. Wageningen Environmental Research.
- Woltjer, J., Beekman, V., Jellema, A. en Nannes, J. (2024). Expertappreciatie van provinciale NPLG-maatregelen. Wageningen Economic Research.

Meer informatie

Volkert Beekman
T +31 (0)70 335 82 41
E volkert.beekman@wur.nl
www.wur.nl/economic-research

2024-028