



Planbureau voor de Leefomgeving

DE PROVINCIALE ZOEKTOCHT NAAR EEN NIEUWE KOERS VOOR HET LANDELIJK GEBIED

Ronald Plantinga, Sara Swinkels, Jolanda van den Berg, Dana Kamphorst
20 mei 2025

PBL

Colofon

De provinciale zoektocht naar een nieuwe koers voor het landelijk gebied

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving

Den Haag, 2025

PBL-publicatienummer: 5875

Contact

Ronald.Plantinga@pbl.nl

Auteurs

Ronald Plantinga, Sara Swinkels, Jolanda van den Berg (WUR) & Dana Kamphorst (WUR)

Met dank aan

Het PBL is dank verschuldigd aan de interviewkandidaten (de twaalf provincies en IPO), de deelnemers aan de expertsessie (Daan Boezeman, Pia Nabielek, Hiddo Huitzing (allen PBL), Wiebren Kuindersma, Edo Gies en Wim Nieuwenhuizen (allen WUR)), en de reviewers (Daan Boezeman, Rienk Kuiper, Pia Nabielek (allen PBL) en Marcel Pleijte (WUR)).

Redactie figuren

Beeldredactie PBL

Eindredactie en productie

Uitgeverij PBL

Toegankelijkheid

Het PBL hecht veel waarde aan de toegankelijkheid van zijn producten. Mocht u problemen ervaren bij het lezen ervan, dan kunt u contact opnemen via info@pbl.nl. Vermeld daarbij s.v.p. de naam van de publicatie en het probleem waar u tegenaan loopt.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Plantinga, R., Swinkels, S., Van den Berg, J., D. Kamphorst (2025), De provinciale zoektocht naar een nieuwe koers voor het landelijk gebied, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Het PBL doet onderzoek naar de leefomgeving en het leefomgevingsbeleid in Nederland en daarbuiten. Denk aan milieu, natuur en ruimtelijke inrichting. Met onze verkenningen, analyses en evaluaties leveren we strategische kennis voor beleid, politiek, maatschappelijke organisaties en het bredere publiek. We geven daarbij niet alleen feiten en inzichten over het hier en nu, maar kijken ook vooruit naar de nabije en verdere toekomst. We doen ons onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk onderbouwd.

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Bevindingen: Provinciale zoektocht naar de nieuwe koers voor het landelijk gebied	6
1 Inleiding	10
2 Beleidsontwikkelingen op rijksniveau	12
2.1 Beleidsontwikkelingen tot en met het NPLG	12
2.2 De nieuwe aanpak van het kabinet Schoof	15
2.3 Financiële kaders voor provincies	16
3 Beleidsontwikkelingen in de provincies	20
3.1 Keuzes sinds het afschaffen van het NPLG	20
3.2 Verhouding doel-middelen	22
3.3 Interbestuurlijke verhoudingen en de rol van de provincies	23
3.4 Doorwerking in gebiedsprocessen	26
4 Conclusie	28
Referenties	30
Respondentenlijst	35
Bijlagen	36
Bijlage 1 Interviewguide	36
Bijlage 2 Overzicht per provincie	37
Provincie Groningen	37
Provincie Fryslân	38
Provincie Drenthe	39
Provincie Overijssel	41
Provincie Gelderland	42
Provincie Flevoland	43
Provincie Utrecht	44
Provincie Noord-Holland	46
Provincie Zuid-Holland	47
Provincie Zeeland	49
Provincie Noord-Brabant	49
Provincie Limburg	51

Voorwoord

Provincies spelen een cruciale rol bij het aanpakken van de opgaven die spelen in het landelijke gebied. Ze zijn verantwoordelijk voor zowel de ruimtelijke ordening als het natuurbeleid. Ook voeren ze de regie over de uitvoering van het Rijksbeleid voor het landelijk gebied. Zicht op wat provincies willen, kunnen en doen ligt daarom aan de basis van het kunnen duiden van ontwikkelingen in het landelijke gebied en de sturing die Haags beleid daarop uitoefent.

Voor het (bij)sturen van ontwikkelingen is het bij uitstek belangrijk dat Rijk, provincies en gebiedsactoren gezamenlijk met elkaar weten op te trekken. Het voorliggende onderzoek brengt in kaart hoe provincies op dit moment aankijken tegen dit complexe speelveld. We doen dit tegen de achtergrond van de veranderingen waar het beleid voor het landelijk gebied aan onderhevig is. In het kader van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) hebben de 12 provincies ieder een Provinciaal Programma Landelijk Gebied opgesteld waarvan de begroting gebaseerd was op het Transitiefonds. In 2024 werd duidelijk dat het nieuwe kabinet niet doorging met het NPLG en het Transitiefonds. De provinciale programma's en de hieruit voortvloeiende gebiedsgerichte aanpak door de provincies hebben daarmee hun koers, formele status en bron van toekomstige financiering verloren.

Het onderzoek is empirisch van aard en informeert de beleidsgemeenschap over hoe de provincies tot nu toe met deze ingrijpende veranderingen zijn omgegaan en welke gevolgen dit heeft voor interbestuurlijke verhoudingen. Uit de analyse blijkt dat de meerderheid van de provincies probeert om stabiliteit in beleid voor het landelijk gebied te behouden. De continuïteit van gebiedsprocessen is echter een zorgpunt bij provincies omdat de financiële en organisatorische basis voor de gebiedsgerichte aanpak onduidelijk is.

Het achtergrondrapport is een product van de PBL & Wageningen University & Research en bouwt voort op het werk aan de Lerende Evaluatie Transitie Landelijk Gebied die het PBL 2023-2024 in samenwerking met VU Athena en Wageningen Universiteit heeft uitgevoerd. De resultaten dragen bij aan kennisontwikkeling over instituties en governance binnen het PBL programma 'Naar een Toekomstbestendig Landelijk Gebied'. Het rapport is een eerste mijlpaal in de strategische institutionele kwesties waar het programma zich de komende jaren op wil richten.

Pia Nabielek en Hiddo Huitzing,

Projectleiders instituties en governance spoor van het PBL-programma 'Naar een Toekomstbestendig Landelijk Gebied'.

BEVINDINGEN
BEVINDINGEN

Bevindingen: Provinciale zoektocht naar een nieuwe koers voor het landelijk gebied

In dit onderzoek hebben wij de invloed van de recente koerswijziging van het kabinet Schoof op de provincies en hun aanpak voor de doelen in het landelijk gebied onderzocht. Het onderzoek is uitgevoerd als onderdeel van het PBL-programma Toekomstbestendig Landelijk Gebied en dient als bouwsteen voor dit programma en voor vervolgonderzoek. Het onderzoek schetst een momentopname van de provinciale plannen en uitvoering daarvan tot medio maart 2025, op basis van deskresearch en interviews met de twaalf provincies en het Interprovinciaal Overleg.

Provincies zoeken naar een nieuw langetermijnperspectief voor het landelijk gebied en zijn op korte termijn bezig met de gefinancierde maatregelen

Het kabinet Schoof is een nieuwe koers voor het landelijk gebied ingeslagen. Met het stopzetten van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) en het intrekken van het Transitiefonds, verviel de afspraak dat provincies de Provinciale Programma's Landelijk Gebied (PPLG) zouden vaststellen. Het kabinet heeft een verschuiving en beperking van de inzet van financiële middelen aangekondigd, maar dit is nog niet verder uitgewerkt. De doelen rondom klimaat, natuur en water die voortkomen uit (inter)nationale wet- en regelgeving staan niettemin overeind. De provincies zijn hierdoor genooddaakt om keuzes te maken over hoe ze verder willen gaan met hun plannen voor het landelijk gebied en hoe ze op de lange termijn de doelen willen realiseren, zonder dat het nieuwe rijksbeleid, beschikbare budgetten en de taakverdeling tussen Rijk en provincie al concreet zijn. Tegelijkertijd zijn provincies bezig met (de voorbereiding van) de uitvoering van de maatregelen waarvoor wel financiering beschikbaar is. Hierdoor ligt er een sterke focus op uitvoering op de korte termijn, en minder nadrukkelijk op strategievorming voor de langere termijn.

De meeste provincies gaan door met de provinciale programma's voor het landelijk gebied, maar in gewijzigde vorm

Negen van de twaalf provincies hebben besloten om door te gaan met de (integrale) plannen die ze voor het landelijk gebied aan het ontwikkelen waren voor het stopzetten van het NPLG en hebben deze plannen geactualiseerd en/of verder aangevuld. Deze provincies zien meerwaarde in een integrale aanpak om de doelen te behalen. Daarnaast is de afgelopen jaren veel capaciteit en energie gestoken in het opstellen van provinciale programma's, en bestaat de wens om deze inspanningen te benutten. De manier waarop provincies doorgaan verschilt. Provincie Utrecht zet haar PPLG onverkort voort. De provincies Noord-Brabant en Zeeland vallen terug op integrale programma's die al in ontwikkeling waren vóór de komst van het NPLG. De provincies Flevoland, Groningen, Limburg, Noord-Holland, Overijssel en Zuid-Holland, nemen de plannen die zijn ontwikkeld onder het PPLG over in een ander programma of beleidsdocument, zoals de provinciale omgevingsvisie (POVI).

Enkele provincies vallen terug op meer sectoraal beleid en/of zijn voornemens nieuwe plannen op te stellen

De provincies Drenthe, Fryslân en Gelderland laten de integrale beleidsvorming zoals die vorm kreeg in het PPLG en het NPLG-kader helemaal los. Bij de provincies Gelderland en Fryslân is nog geen zicht op een ander integraal beleidsprogramma voor het landelijk gebied. Provincie Drenthe onderzoekt de mogelijkheden voor een nieuwe, mogelijk integrale, aanpak. De colleges van deze provincies en ook de opvattingen van belanghebbenden, zoals agrariërs, spelen een belangrijke rol bij het besluit te stoppen met het PPLG. De colleges lijken onverkort mee te willen bewegen met de nieuwe richting die het kabinet aan het ontwikkelen is. Aangezien deze nieuwe koers nog niet concrete plannen omvat, nemen ze een meer afwachtende houding aan. Bij gebrek aan een integraal programma, vallen deze provincies terug op meer sectoraal beleid, zoals beheerplannen voor Natura 2000-gebieden, regionale waterprogramma's, en bodemprogramma's. Het stopzetten van het PPLG betekent daarmee dus niet automatisch dat er geen beleidsontwikkeling of -uitvoering meer plaatsvindt, maar dat de formulering van integrale beleid(strategie) voor de lange termijn wordt uitgesteld.

Provincies constateren dat de huidige middelen onvoldoende zijn om de doelen voor klimaat, natuur en water te realiseren en de uitvoering een uitdaging vormt

Uit gesprekken met provinciale ambtenaren blijkt dat de provincies de door het kabinet beschikbare gestelde financiële middelen als onvoldoende beschouwen om uiteindelijk de doelen voor klimaat, water en natuur te realiseren binnen hun grondgebied. De provincies baseren dit beeld mede op de ramingen die zij in 2023 hebben gemaakt in het kader van de PPLG's. Een deel van de provincies heeft een dergelijke raming recentelijk opnieuw gedaan en geconstateerd dat er nog steeds vergelijkbare bedragen nodig zijn. Hierbij dient te worden aangetekend dat het behalen van doelen ook van andere factoren afhankelijk is. Naast financiële middelen kan ook uitvoeringscapaciteit een beperkende factor zijn. Doordat regelingen nog ontwikkeld moeten worden en provincies kampen met capaciteitsproblemen, kan slechts een beperkte hoeveelheid financiële middelen worden besteed binnen een bepaald tijdbestek.

Provincies zien belang van gebiedsprocessen voor draagvlak en samenwerking, maar aanhoudende bestuurlijke en financiële onzekerheid draagt bij aan vertraging en het gedeeltelijk stopzetten van gebiedsprocessen

Onder het NPLG was er veel aandacht voor gebiedsprocessen, waarbij provincies de rol van gebiedsregisseur hadden. Het Rijk en de provincies zagen gebiedsprocessen als een belangrijk instrument om te komen tot een maatwerkaanpak met draagvlak in de gebieden. De meeste provincies hadden al gebiedsprocessen lopen, en er zijn nieuwe gebiedsprocessen opgestart onder het NPLG. Hoewel ook het kabinet Schoof een gebiedsspecifieke aanpak voorziet en de rijksinzet wil focussen op een aantal gebiedscategorieën (zoals veenweide, beekdalen, en kwetsbare gebieden rondom Natura 2000), ervaren provincies nog onzekerheid vanuit het Rijk over de gebiedsprocessen en de rol van het Rijk hierin: Welke financiële middelen blijven en/of komen beschikbaar voor de proceskosten en het uitvoeren van de gebiedsprocessen? Hoe gaat de rijksinzet in deze gebieden vorm krijgen?

Geen enkele provincie heeft alle gebiedsprocessen die ze aan het verkennen of organiseren waren volledig stopgezet. Provincies zien meerwaarde in de (integrale) gebiedsgerichte aanpak en willen het draagvlak en de band die is opgebouwd met gebiedspartners behouden. Een deel van de provincies heeft er daarom bewust voor gekozen de gebiedsprocessen zoveel mogelijk door te laten

gaan. Andere provincies zien zich genooddaakt om met de beschikbare middelen te prioriteren. Deels zijn deze keuzes al gemaakt; deels voeren provincies hiernaar verkenningen uit. De meerderheid van de provincies kiest ervoor om de uitvoering te focussen op een beperkt aantal gebieden. Hierbij wordt vaak gekozen voor de gebieden met de meest complexe en/of urgente opgaven en/of gebieden waar nog veel draagvlak en energie zit.

Het is voor de provincies lastig om gebieden kaders mee te geven doordat de structurerende keuzes uit het NPLG zijn weggefallen en de nieuwe beleidskaders nog niet uitgekristalliseerd zijn. Daarnaast is, vanwege recente rechterlijke uitspraken, vergunningverlening bemoeilijkt. In verschillende provincies liggen gebiedsprocessen daarom sinds de koerswijziging van het Rijk stil of is er weinig activiteit. In combinatie met de aanhoudende onduidelijkheid over de financiën heeft dit in een aantal provincies geleid tot minder vertrouwen en zelfs frustratie bij gebiedspartners.

Om zicht te houden op het bereiken van de doelen in het landelijk gebied, is een langetermijnstrategie en een heldere taakverdeling tussen Rijk en provincies gewenst

Sinds het aantreden van het kabinet Schoof ervaren provincies minder duidelijkheid vanuit het Rijk over de langetermijnvisie. Ook geven zij aan behoefte te hebben aan een duidelijke taak- en rolverdeling tussen het Rijk en medeoverheden, zodat provincies weten op basis van welke aanpak van het Rijk zij hun eigen strategieën voor de lange termijn kunnen ontwikkelen. Zo'n provinciale strategie is voor de provincies van belang voor het kunnen halen van de doelen. Uit de eerdere inzet van de provincies voor het NPLG en de huidige uitvoering van de maatregelpakketten (versnellingsmaatregelen en koploperprojecten) blijkt namelijk dat het ontwikkelen van effectief beleid en het tot uitvoer brengen van maatregelen een lange periode in beslag neemt.

Voor provincies draagt een meer structurele vorm van financiering, zoals bijvoorbeeld het Transitiefonds, bij aan duidelijkheid en zekerheid op de lange termijn en daarmee ook aan het behalen van de doelen voor klimaat, water en natuur. Provincies hebben ook behoefte aan duidelijkheid over de financieringsvorm voor de langere termijn. De tot nu toe gehanteerde systematiek van Specifieke Uitkeringen heeft als voordeel dat ze duidelijkheid biedt over de precieze besteding; als nadeel echter dat ze niet-structureel is en, vanuit de provincies gezien, beperkte flexibiliteit kent wanneer blijkt dat middelen beter op een andere manier ingezet kunnen worden.

VERDIEPIING

VERDIEPIING

1 Inleiding

In het Regeerprogramma (13 september 2024) van het kabinet Schoof en in daarna verschenen Kamerbrieven, is een nieuwe koers voor het landelijk gebied aangekondigd. Het Transitiefonds en het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) zijn geschrapt. Het kabinet erkent dat nationale en Europese doelen voor klimaat, water en natuur nageleefd dienen te worden (PVV, VVD, NSC & BBB 2024a), maar wil op een andere manier werken aan deze doelstellingen. Zo wil het kabinet overstappen van middel- naar doelsturing en van depositie- naar emissiebeleid. Daarnaast komt de nadruk meer te liggen op het stimuleren van innovatie op bedrijfsniveau en op een grotere inzet van agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Het voornemen is om vanuit het Rijk meer regie te nemen "bij de effectieve besteding van deze middelen, de ruimtelijke regie, en een uitvoeringsgerichte aanpak" (Kabinet Schoof 2024). Tegelijkertijd wordt in de toelichting op de begroting gesteld dat bestaande Specifieke Uitkeringen (SPUK's) aan provincies mogelijk in het Provinciefonds worden opgenomen (PVV, VVD, NSC & BBB 2024b). Dat zou wijzen op juist meer beleidsvrijheid voor provincies.

De nieuwe koers van het kabinet Schoof vraagt om herbezinning op de positie van de provincies in het landelijk gebied. Bij de uitvoering van het NPLG had de provinciale bestuurslaag een expliciete rol als regisseur bij zowel het maken van strategische beleidskeuzes als bij de uitvoering. Structurende keuzes, beschreven als "ordenende principes [...], die richting geven aan de ruimtelijke inrichting" (LNV et al. 2022b, p.39), gaven richting aan de keuzes van de provincies, waarbij de gedachte van integraliteit voorop stond. Via SPUK's uit het Transitiefonds had het Rijk zeggenschap over de maatregelpakketten die provincies zouden uitvoeren in het landelijk gebied. Met het afschaffen van het NPLG en het Transitiefonds is onduidelijkheid ontstaan over de rol van Rijk en provincie. Wel blijft overeind dat de provincies, onder andere, een belangrijke rol hebben bij vergunningverlening en uitvoering van voorgenomen maatregelen, zoals de versnellings- en koploperprojecten en de maatregelen onder het Uitvoeringsprogramma Natuur.

Doelen en relevantie

In dit onderzoek brengen we in kaart hoe de provincies, tot medio maart 2025, zijn omgegaan met de ingezette lijn van het kabinet Schoof. Het doel van dit onderzoek is om de impact van het stopzetten van het NPLG en het afschaffen van het Transitiefonds in kaart te brengen, en voor zover mogelijk te duiden wat de koerswijziging betekent voor de provincies. Deze inzichten zijn relevant omdat voortgang in het bereiken van de natuur-, water- en klimaatdoelen in het landelijk gebied urgent zijn, het nieuwe beleid vanuit het Rijk om deze doelen aan te pakken nog volop in ontwikkeling is en als gevolg daarvan tot nu toe beperkt richting geeft. Het aanpakken van de urgente doelen is dus vooralsnog vooral aan de decentrale overheden en dan met name aan de provincies vanwege hun taak om te zorgen voor een goede ruimtelijke ordening. De mogelijkheden voor het aangaan van opgaven op het terrein van onder meer natuur, stikstof, waterkwaliteit en klimaat worden mede bepaald door de interbestuurlijke verhoudingen en vertrouwen tussen Rijk-provincies, beschikbare financiële middelen en de ruimte die provincies zelf zien en hebben om (strategisch) beleid voor het landelijk gebied vorm te geven.

Onderzoeksvragen

In dit onderzoek beantwoorden wij de volgende hoofdvraag: Welke impact heeft de recente koerswijziging van het kabinet op de provincies en hun aanpak voor de doelen in het landelijk gebied?

We doen dit aan de hand van de volgende vier beschrijvende onderzoeksvragen:

- 1) Hoe gaan provincies verder sinds het afschaffen van het Transitiefonds en het NPLG en geven de nieuwe koers van het kabinet Schoof?;
- 2) In hoeverre zien provincies een kloof tussen opgaven en financiële middelen?;
- 3) Hoe heeft de interbestuurlijke verhouding tussen Rijk en provincie zich ontwikkeld sinds het aantreden van het kabinet Schoof?;
- 4) Hoe werken de veranderingen door in de gebiedsprocessen?

Onderzoeksaanpak

Het onderzoek bestaat uit een combinatie van deskresearch en interviews. Voor het deskresearch zijn relevante provinciale en nationale beleidsstukken geanalyseerd. Vervolgens zijn bij alle twaalf de provincies in de periode half januari tot half februari semigestructureerde interviews met ambtelijke sleutelfiguren uitgevoerd die betrokken zijn bij de vormgeving van het beleid voor het landelijk gebied. Ook hebben wij een interview uitgevoerd met twee medewerkers van het Interprovinciaal Overleg (IPO). De inzichten die hieruit naar voren komen, hebben we nader geduid aan de hand van literatuuronderzoek en de uitkomsten van een expertsessie.

De voornaamste resultaten uit de interviews en het deskresearch zijn per provincie vastgelegd in factsheets. Voor zover de resultaten niet vertrouwelijk zijn, zijn deze opgenomen in de bijlagen van het rapport. Deze bijlagen zijn voorgelegd aan provincies alvorens deze in het rapport zijn opgenomen. Vertrouwelijke en persoonlijke uitingen van interviewkandidaten, bijvoorbeeld over de interbestuurlijke verhouding tussen het Rijk en de provincie en het sentiment over de koerswijziging, worden niet geëxpliciteerd per provincie. Dergelijke uitingen worden in dit rapport geanonimiseerd en gegeneraliseerd weergegeven in de bevindingen en de verdieping.

Dit onderzoek is uitgevoerd als onderdeel van het PBL-programma Toekomstbestendig Landelijk Gebied en dient mede als bouwsteen voor het programma en voor vervolgonderzoek. Het is van belang dit onderzoek te zien als een momentopname van de situatie begin 2025. Gezien de huidige beleidsdynamiek is het goed mogelijk dat de positie van de provincies komende maanden verschuift. We proberen duiding te geven aan de betekenis van de (aangekondigde) koerswijziging van het kabinet Schoof door nader in te gaan op de rolverdeling en het vertrouwen tussen het Rijk en de provincies. Het verklaren van de verschillen die we zien tussen de provincies is geen onderdeel van dit onderzoek.

Leeswijzer

Naast de inleiding bestaat dit rapport uit drie hoofdstukken. In hoofdstuk 2 gaan we in op de beleidsontwikkelingen op rijksniveau, met de nadruk op de interbestuurlijke verhouding provincies-Rijk en de financiële mogelijkheden voor de provincies. In hoofdstuk 3 beantwoorden wij de vier descriptieve onderzoeksvragen. Hoofdstuk 4 vormt de conclusie waarin we de hoofdonderzoeksvraag beantwoorden. In dit hoofdstuk doen wij ook een aantal suggesties voor vervolgonderzoek. Bijlage 1 bevat de thema's waarop de interviewkandidaten zijn bevraagd en in bijlage 2 is voor elke provincie een factsheet opgenomen.

2 Beleidsontwikkelingen op rijksniveau

Om de recente beleidsontwikkelingen op rijksniveau (dit hoofdstuk) en provinciaal niveau (volgend hoofdstuk) te duiden, geven we in paragraaf 2.1 een overzicht van relevante beleidsontwikkelingen die hebben geleid tot de ontwikkeling van het NPLG (grotweg nemen we als startpunt het kabinet Rutte I in 2011 en beschrijven we de gebeurtenissen tot en met het kabinet Rutte IV). Paragraaf 2.2 gaat in op de contouren van de koers van het kabinet Schoof. In paragraaf 2.3 gaan we in op de financiële consequenties van de koersverandering voor de uitvoering van beleid voor het landelijk gebied.

2.1 Beleidsontwikkelingen tot en met het NPLG

In deze paragraaf laten we de veranderende rol van de provincies in het landelijk gebied zien aan de hand van de beleidsontwikkelingen tijdens de kabinetten Rutte die van invloed waren op de totstandkoming van het NPLG. We laten zien hoe de positie van de provincies over de opeenvolgende kabinetten heen veranderde. Dit veranderde van bottom-up geregisseerde processen met een duidelijke rol voor de provincies en medeoverheden onder het Natuurpact en het Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland (IBP VP) naar sterkere regie door de rijksoverheid in het kader van de Wet Stikstofreductie en Natuurverbetering (Wsn). Onder het NPLG was vervolgens weer aandacht voor de rol van provincies als regisseur van gebiedsprocessen.

Decentralisatie: provincies zijn aan zet

Na eerdere aanzetten tot decentralisatie van het natuurbeleid in het eerste decennium van deze eeuw (bijvoorbeeld in het Investeringsbudget Landelijk Gebied, ILG), wordt door het kabinet Rutte I in 2011 besloten het natuurbeleid verder te decentraliseren naar de provincies. Dit besluit gaat gepaard met forse bezuinigingen op het natuurbeleid, waarbij de beoogde omvang van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) wordt beperkt. Ook worden lopende contracten met uitvoeringsafspraken, die in het kader van het ILG waren gesloten tussen Rijk en provincie, afgebroken (Kuindersma et al. 2015). De bezuinigingen worden in het daaropvolgende kabinet Rutte II deels teruggedraaid en in het Natuurpact (2013) worden definitieve afspraken gemaakt tussen Rijk en provincies over de onderlinge taakverdeling. De aansturing van het agrarisch natuurbeheer komt bij de provincies te liggen. Ook worden provincies verantwoordelijk voor natuurbeleid en het realiseren van het Natuurnetwerk Nederland (NNN). Via het Provinciefonds stelt het Rijk hiervoor middelen ter beschikking aan de provincies (Kuindersma et al. 2015; 2021).

Met het kabinet Rutte III (2017-2022) komen het landelijk gebied en de natuur- en milieupgaven weer meer in beeld bij de rijksoverheid. Met het interbestuurlijk programma Vitaal Platteland (IBP VP) wordt ingezet op een bredere strategie in het landelijk gebied. De uitvoering van de afspraken in het Natuurpact, waarvoor de regie bij de provincies ligt, blijft hiernaast doorlopen. In het IBP VP wordt het contact tussen de provincies, gemeenten en waterschappen en het ministerie van LNV opnieuw opgebouwd. Het IBP VP is opgezet om overheden gezamenlijk te laten werken aan een economisch vitaal, leefbaar en ecologisch duurzaam platteland en moet fungeren als een aanjager voor het in samenhang oppakken van de opgaven in het landelijk gebied, op het gebied van voedselproductie, klimaat, waterveiligheid, circulaire economie, biodiversiteit, energie en leefbaarheid.

Het IBP VP liep van 2018 tot 2021 als een experiment in de politiek-bestuurlijke luwte (PBL & VU Athena Instituut 2021).

PAS-uitspraak (2019): weer duidelijker verantwoordelijkheid voor het Rijk

Vanwege de gevoeligheid van een groot deel van de Nederlandse natuur voor stikstofdepositie, is er in het natuurbeleid veel aandacht voor stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Om de vergunningverlening voor activiteiten met stikstofemissie te kunnen toetsen aan de natuurwetgeving, heeft het Rijk in 2015 het Programma Aanpak Stikstof (PAS) opgesteld. In mei 2019 oordeelt de Raad van State echter dat het PAS niet meer gebruikt mag worden als basis voor het verlenen van toestemming van activiteiten die stikstof uitstoten. Activiteiten, bijvoorbeeld van veehouderijen, mogen niet langer vergunningsvrij worden toegestaan wanneer niet vooraf wordt uitgesloten dat deze activiteiten stikstofgevoelige natuurgebieden in de omgeving aantasten. Deze uitspraak heeft grote impact op economische activiteiten in het landelijk gebied en daarbuiten en leidt tot een nieuwe koers in het natuurbeleid.

Na deze uitspraak neemt het Rijk meer verantwoordelijkheid voor de (stikstofgevoelige) Natura 2000-gebieden. Naast een financiële impuls voor herstelmaatregelen in Natura 2000-gebieden, worden wettelijke doelstellingen vastgelegd voor het verminderen van de depositie van stikstof en komt er een verplichting tot het opstellen van een landelijk programma voor stikstofreductie en natuurverbetering. Op 1 juli 2021 treedt de Wet stikstofreductie en natuurverbetering (Wsn) in werking. Aan de Wsn wordt het Programma Stikstofreductie en Natuurherstel (Programma SN) gekoppeld, met in totaal 7,1 miljard euro voor stikstofbronmaatregelen en natuurherstelmaatregelen tot 2030 (PBL, WUR & RIVM 2024). Hiervan is 2,85 miljard euro bestemd voor het Uitvoeringsprogramma Natuur waarbij de provincies verantwoordelijk worden gesteld voor de uitvoering (IPO & LNV 2020).

NOVI en NPLG (2020)

Het IBP Vitaal Platteland wordt afgesloten met het idee om geleerde lessen mee te nemen in het nog op te starten Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). Het idee van een nationaal programma voor het landelijk gebied is na de uitspraken van de Raad van State toegevoegd aan de conceptversie van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI). In de uiteindelijke NOVI, die in september 2020 aan de Tweede Kamer is aangeboden, wordt het NPLG geïntroduceerd om handen en voeten te geven aan “beleidskeuze 4.1: In het landelijk gebied verbeteren we de balans tussen het landgebruik en de kwaliteit van landschap, bodem, water en lucht” (BZK 2020, p.135). Het plan is om van het NPLG een programma onder de Omgevingswet te maken en dit programma interdepartementaal en interbestuurlijk te organiseren: interdepartementaal door drie ministeries, Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid (LNV), Infrastructuur en Waterstaat (IenW), Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), samen het programma te laten organiseren en interbestuurlijk door samen te werken met provincies, waterschappen en gemeenten. De interbestuurlijke samenwerking wordt hiermee dus doorgezet. Om te komen tot een soepele overdracht blijft het IBP VP doorlopen tijdens de formatie van het kabinet Rutte IV.

Beleidssporen: NPLG en perspectief voor de landbouw

Tijdens de formatie van het kabinet Rutte IV wordt steeds duidelijker hoe groot de uitdagingen in het landelijk gebied zijn. Het gaat niet alleen om stikstof, maar ook om klimaat(mitigatie)opgaven, waterkwaliteits- en kwantiteitsopgaven en natuuropgaven. Ondertussen wordt er op ambtelijk niveau en interbestuurlijk verder gewerkt aan het NPLG. Het resultaat is dat na de formatie van het kabinet Rutte IV het NPLG gekoppeld wordt aan een fonds van 24,3 miljard euro, het

Transitiefonds, en het ministerie van LNV wordt uitgebreid wordt met een Directoraat-Generaal (DG) Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied (RTLГ) en een DG Landelijk Gebied en Stikstof. DG RTLГ gaat over de uitvoering van het NPLG (en mede-aangestuurd wordt door IenW, BZK en het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UVW)) en DG Landelijk Gebied en Stikstof gaat het NPLG verder uitwerken.

In juni 2022 worden tegelijkertijd een startnotitie NPLG en een brief over perspectief voor de landbouw naar de Tweede Kamer gezonden. Hoewel van het begin af aan duidelijk is dat het NPLG en een weg naar een fundamenteel andere landbouw onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, gaat de uitwerking van het NPLG en het Transitiefonds door, terwijl de koers gericht op de verandering van de landbouw stagneert. De ontwikkeling van een landbouwakkoord samen met de landbouwsector komt tot een einde in juni 2023 wanneer de Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland (LTO) uit het overleg stapt.

Ondertussen loopt de ontwikkeling van het NPLG door. Provincies worden verzocht om per 1 juli 2023 een gebiedsprogramma, ook wel Provinciaal Programma Landelijk Gebied (PPLG) genoemd, op te leveren. Het Rijk geeft via een reeks documenten richting aan de PPLG's: de Startnotitie in juni 2022 (LNV et al. 2022a), het Ontwikkeldocument in november 2022 (LNV et al. 2022b) en de Handreiking in maart 2023 (LNV et al. 2024). In deze stukken worden veel doelen genoemd die betrekking hebben op de verschillende functies die een plek moeten hebben of krijgen in het landelijk gebied: natuur, landbouw, wonen, landschap, erfgoed, mobiliteit, energie, omgevingsveiligheid, recreatie, water- en bodemsysteem en klimaatadaptatie. Een deel van deze doelen kan worden beschouwd als 'kerndoelen' voor natuur (met daaronder de doelen voor stikstofdepositie), klimaat en water, die meestal zijn vastgelegd in wetgeving of internationale afspraken (Boezeman et al. 2024). In december 2023 wordt het Ontwerp NPLG gepubliceerd (LNV et al. 2023).

PPLG's als uitgangspunt voor het langetermijnbeleid voor het landelijk gebied

In de PPLG's geven de provincies de hoofdlijnen weer van hun beleidsaanpak tot 2035. Ook stellen zij concrete beleidspakketten voor die in 2024 en 2025 uitgevoerd kunnen worden. Van concrete gebiedskeuzes en compleet uitgewerkte beleidspakketten is nog geen sprake. Dit komt onder andere doordat de provincies medio 2023 nog bezig zijn met natuurdoelanalyses en het in kaart brengen van gebiedsspecifieke problematiek, het rijksbeleid nog in ontwikkeling is, er nog geen volledige duidelijkheid is over de doelen en er voor het opstellen van de PPLG's relatief weinig tijd was. Voor het landbouwemissiebeleid kijken provincies nadrukkelijk naar het Rijk om (generieke en regulerende) maatregelen te nemen. Provincies blijven zich bij voorkeur bezighouden met het natuur-, water- en ruimtelijk beleid dat bij hen belegd is en met de gebiedsgerichte aanpak.

De provincies zijn van plan in te zetten op gebiedsprocessen, waarin aandacht is voor vrijwilligheid en bottom-up initiatieven (Boezeman et al. 2024). Hiervoor verdelen alle provincies, met uitzondering van Flevoland, hun grondgebied in deelgebieden waarbinnen meerdere gebiedsprocessen kunnen lopen. De meeste provincies willen voortbouwen op bestaande gebiedsorganisaties en lopende uitvoeringsprojecten, zoals de gebiedsaanpak onder het stikstof- en natuurbeleid (Kuindersma 2022). Tegelijk kunnen nieuwe gebiedsprocessen opgestart worden. Sommige provincies kiezen voor een stapsgewijze aanpak waarbij de provincie wil starten met een beperkt aantal gebiedsprocessen om daaruit voortkomende leerervaringen te gebruiken in nieuwe gebieden. De provincies verschillen in de mate waarin zij de gebieden vooraf richting willen geven (Boezeman et al. 2024).

2.2 De nieuwe aanpak van het kabinet Schoof

Op 2 juli 2024 is het kabinet Schoof, gevormd door PVV, VVD, NSC en BBB, beëdigd. Dit kabinet schaft het Transitiefonds af en stopt met het NPLG. Het kabinet geeft aan ‘op een andere manier [te willen] werken aan de internationale doelstellingen’ voor het landelijk gebied (kabinet Schoof 2024, p.48). Ook geeft het kabinet aan nationale ambities bovenop Europese verplichtingen waar mogelijk te willen schrappen. Daarnaast wil het kabinet sturen op innovatie in de landbouw, doelen ‘met haalbare bedrijfsspecifieke normen voor klimaat- en stikstofemissie’ en agrarisch natuurbeheer (kabinet Schoof 2024, p.47).

Om bovengenoemde doelen te realiseren, komt het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN, voorheen LNV) op 29 november 2024 met de eerste contouren van het nieuwe beleid. Deze contouren gaan in op stikstofemissiereductie, agrarisch natuurbeheer en het programma Ruimte voor Landbouw en Natuur (RLN) dat het NPLG moet gaan vervangen (LVVN 2024a; LVVN 2024b; LVVN 2024c). Ook in deze plannen ligt, net als in het coalitieakkoord, het accent sterk op de agrarische sector. Andere kernelementen zijn ‘uitvoeringsgericht’, ‘doelbereik’ en ‘gebiedsspecifiek’ (LVVN 2024c). Verdere uitwerking van de contouren is aangekondigd voor het voorjaar van 2025. Hieronder beschrijven we de inhoudelijke contouren van de nieuwe koers. In hoofdstuk 2.3 gaan we in op de consequenties van het afschaffen van het Transitiefonds voor de provincies en de nieuwe financiële kaders.

Regie bij het Rijk én gebiedsgericht

Het kabinet Schoof geeft aan de regie meer bij het Rijk te willen leggen in plaats van bij de provincies. Ook voorziet het kabinet een meer actieve rol voor zichzelf op gebiedsniveau. Naast generiek (rijks)beleid wil het kabinet inzetten op een gebiedsgerichte aanpak met ‘gebiedsspecifieke’ maatregelen (LVVN 2024c). Hoe het kabinet zijn regierol wil invullen en wat er wordt verstaan onder ‘gebiedsspecifieke’ maatregelen is nog niet concreet gemaakt; wel worden voorbeelden gegeven van de mogelijke rijksinzet. De rijksinzet wordt geconcentreerd “met name op veenweidegebieden, de beekdalen, de gebieden rondom kwetsbare Natura 2000-gebieden, de gebieden waar gewerkt moet worden aan de vermindering van de uit- en afspoeling van nitraat, fosfaat en gewasbeschermingsmiddelen uit de landbouw naar het grondwater en gebieden met een stapeling van ruimtelijke opgaven” (LVVN 2024c, p.3). De rol van de provincies is vooralsnog niet concreet uitgewerkt. Uit de Kamerbrieven blijkt dat de provincies verantwoordelijk blijven voor de uitvoering van de maatregelpakketten die ze hebben opgesteld en waarvoor het Rijk eerder middelen beschikbaar heeft gesteld (LVVN 2024c). De rijksinzet moet (deels) in samenwerking met en ondersteunend zijn aan de provincies.

Zoals in paragraaf 2.1 is beschreven, besloot het kabinet Rutte II in 2011 het natuurbeleid meer te decentraliseren. Bij het NPLG nam het Rijk een meer sturende en actieve rol op zich met betrekking tot het beleid in het landelijk gebied, door kaders te stellen aan de PPLG’s en financiële middelen uit te keren in de vorm van SPUK’s (PBL & WUR 2023; Berg, Doren & Nabielek 2023). In de plannen van het kabinet Schoof lijkt een tegenstrijdigheid te zitten. Aan de ene kant geeft het kabinet aan ‘meer regie bij het Rijk’ te willen leggen, wat mogelijk leidt tot meer centralisatie. Aan de andere kant wordt er gesproken over het overzetten van de SPUK’s naar het Provinciefonds. Dit zou de provincies juist meer regie geven over waarvoor en hoe zij financiële middelen willen inzetten. Over de precieze verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen provincies en het Rijk, is echter nog weinig duidelijkheid. Wat dit betekent voor de provincies, medeoverheden en gebiedspartners laten we zien in hoofdstuk 3.

Stikstofrechtszaken

Ondertussen staat door recente rechterlijke uitspraken het stikstofdossier weer hoog op de politieke agenda. Op 18 december 2024 heeft de Raad van State twee uitspraken gedaan over natuurvergunningen en intern salderen (rechtszaken Amercentrale en Rendac). Daarnaast heeft de civiele rechtbank op 22 januari 2025 een uitspraak gedaan over de maatregelen die de Staat treft om de stikstofbelasting op stikstofgevoelige natuur te verminderen (bodempprocedure van Greenpeace Nederland). De uitspraken hebben grote gevolgen voor de stikstofproblematiek in Nederland en hoe het Rijk daarmee omgaat (LVVN 2025a).

De uitspraken in de rechtszaken van Amercentrale en Rendac hebben ook direct impact op de provincies bij het verlenen van vergunningen voor activiteiten en projecten die stikstofdepositie veroorzaken en daarmee mogelijk effect hebben op beschermde Natura 2000-gebieden. Het raakt zowel nieuwe projecten als projecten die de afgelopen vijf jaar op basis van intern salderen zijn gerealiseerd. De Greenpeace-rechtszaak richt zich vooral op het Rijk en heeft daardoor geen directe gevolgen voor de vergunningverlening. De maatregelen die het Rijk wil treffen als gevolg van deze uitspraak kunnen invloed hebben op het provinciale (natuur)beleid en de maatregelen die de provincies kunnen uitvoeren (Provincie Overijssel 2025a).

Als reactie op de rechterlijke uitspraken heeft het kabinet de Ministeriële Commissie Economie & Natuurherstel (MCE&N) ingesteld. Het doel van deze commissie is “om de vergunningverlening weer op gang te helpen en perspectief te bieden aan ondernemers en andere betrokken in de sectoren die gevolgen ondervinden van de rechterlijke uitspraken” (LVVN 2025a, p.2). De ideeën van de commissie dienen als input voor het beleidspakket van het kabinet voor stikstofreductie en natuurherstel. In het voorjaar wil het kabinet hierover een besluit nemen om vervolgens te kunnen werken aan de uitwerking en uitvoering van het beleidsprogramma (LVVN 2025a). De rechterlijke uitspraken en de reactie van het kabinet hierop, zullen naar verwachting invloed hebben op de verdere uitwerking van de contouren voor het beleid in het landelijk gebied.

2.3 Financiële kaders voor provincies

Door de afschaffing van het Transitiefonds kunnen provincies, voor zover nu bekend, minder geld inzetten in het landelijk gebied. Ten opzichte van het indicatieve budget voor het Transitiefonds (24,3 miljard euro) is tot en met 2035 10 miljard euro minder beschikbaar (PBL 2024). Door eerdere uitkeringen uit het Transitiefonds en het Uitvoeringsprogramma Natuur zijn via SPUK's al substantiële bedragen uitgekeerd aan de provincies. In bredere zin zijn er ook andere nationale en Europese middelen beschikbaar voor de provincies. In deze rapportage beperken wij ons tot de bedragen die gekoppeld zijn aan twee belangrijke rijksprogramma's (het NPLG en het programma SN), en de bedragen die genoemd zijn in relatie tot de invulling van de nieuwe koers van het kabinet. Een deel van deze budgetten is al uitgekeerd, via twee specifieke uitkeringen: een voor de zogenaamde versnellingsmaatregelen (in 2022) en een voor koploperprojecten (in 2024) (zie tabel 2.1). De besteding hiervan aan de uitvoering van maatregelen is gaande en wordt de komende jaren verder omgezet in regelingen (LVVN 2024e; Boezeman, Van Maaswaal & Silvius 2024).

De nieuwe koers van het kabinet Schoof zal worden vormgegeven door een andere inzet van financiële middelen. Het zal nog enige tijd duren totdat deze verschuivingen doorwerken in het financiële perspectief voor de provincies. Het kabinet heeft aangekondigd dat voor de jaren 2026-2030 5 miljard euro beschikbaar komt voor stikstofreductie (boven op het Programma SN). Deze

middelen zullen worden ingezet voor bedrijfsbeëindiging, mestproblematiek, innovatie en doelstu-
ring, natuur en visserij (LVVN 2024d). Daarnaast komt vanaf 2026 jaarlijks 500 miljoen euro be-
schikbaar voor agrarisch natuurbeheer (LVVN 2024b). Dit geld is bedoeld voor meerdere doelen.
Volgens onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving is 500 miljoen euro/jaar niet vol-
doende om aan al deze doelen bij te dragen (Huitzing et al. 2025). Mogelijk zal het kabinet meer
middelen gaan inzetten naar aanleiding van recente uitspraken van de Raad van State over intern
saldereen en de uitspraak van de Rechtbank Den Haag over stikstof (Greenpeace-uitspraak).

Tabel 2.1
Beschikbare budgetten tot en met 2030

	Jaren waarin bedra- gen zijn/ worden uit- gekeerd	Bedrag in miljoen euro's
Vastgelegde afspraken¹		
Uitvoeringsprogramma Natuur, fase 1 ²	2021-2023	640,6
Versnellingsmaatregelen ²	2022-2023	504,4
Koploperprojecten ³	2024-2025	1586,6
Uitvoeringsprogramma Natuur, fase 2	2025-2030	1351,0
Geagendeerd/hoofdlijnenakkoord		
Stikstof (bovenop Programma SN)	2026-2030	5000,0
Agrarisch natuurbeheer	2026-2030	2500,0

¹ Het Natuurschap loopt nog tot en met 2027, zie PBL & WUR (2023); ² Deze middelen zijn in november 2022 beschik-
baar gesteld aan de provincies via de Regeling Specifieke Uitkering provinciale versnellingsvoorstellen transitie landelijk
gebied; ³ De financiële middelen zijn in 2024 via de Specifieke uitkeringsregeling Regeling provinciale maatregelen lan-
delijk gebied beschikbaar gesteld (Boezeman, Van Maaswaal & Silvius 2024).

Uitvoeringsprogramma Natuur

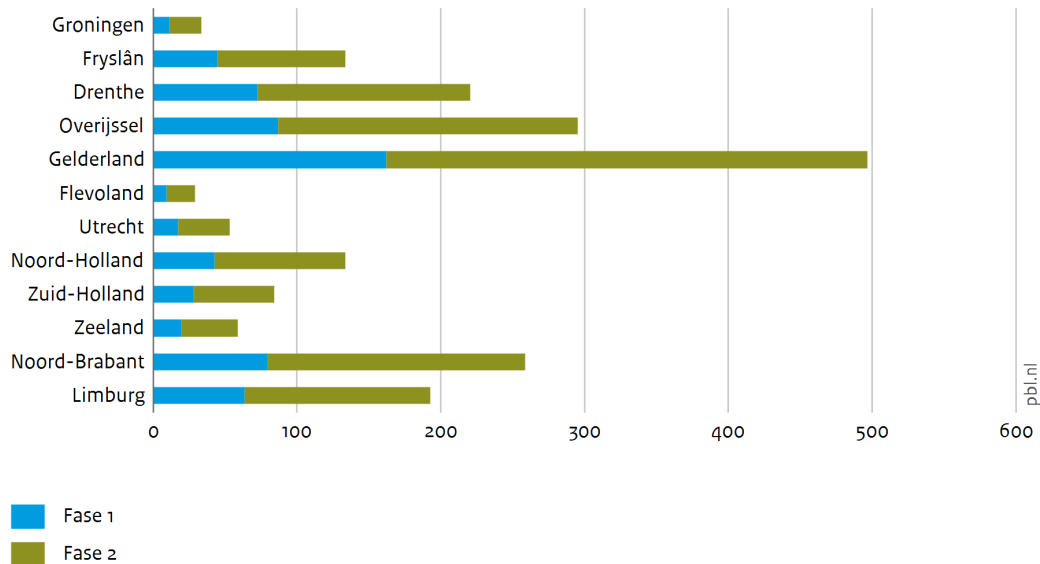
Het Uitvoeringsprogramma Natuur is gericht op herstel van stikstofgevoelige Natura 2000-gebie-
den. Daartoe worden maatregelen getroffen om drukfactoren weg te nemen, zowel in de betref-
fende gebieden als in de directe omgeving. Tussen 2021 en 2030 wordt in totaal bijna 2 miljard euro
uitgekeerd aan de provincies. Er zijn duidelijke verschillen in het totale bedrag per provincie (zie fi-
guur 2.1). Dit hangt onder andere samen met het oppervlakte overschreden stikstofgevoelige na-
tuur. De provincie Gelderland krijgt circa een kwart van de beschikbare middelen, gevolgd door
Overijssel, Noord-Brabant, Drenthe, en Limburg. De overige provincies hebben een relatief be-
scheiden deel (minder dan 10%) van het totale budget ontvangen.

De provincies hebben in het voorjaar van 2021 ieder afzonderlijk een provinciaal uitvoeringspro-
gramma ingediend voor de eerste fase van het Uitvoeringsprogramma Natuur. De bedragen voor
de eerste fase van het Uitvoeringsprogramma Natuur zijn toegezegd voor de periode 2021-2025.
Tijdens de eerste fase krijgen provincies geld voor maatregelen die geschaard kunnen worden on-
der een van de volgende vijf, breed geformuleerde categorieën: 1) versnellen verwerving van grond,
2) optimaliseren van inrichting en beheer, 3) verbetering kwaliteit bestaande natuurgebieden, 4)
overgangsgebieden, inclusief het verbinden van gebieden, 5) overige kwaliteitsmaatregelen. Ook is
er geld beschikbaar voor boscompensatie die wordt uitgevoerd als gevolg van natuurherstelmaat-
regelen. Bij de invulling hebben de provincies ruimte voor eigen interpretatie, waardoor de budget-
taire verdeling van de categorieën niet precies overeenkomt met de daadwerkelijk uitgevoerde

maatregelen. De te nemen maatregelen voor de tweede fase (2024-2032) worden gebaseerd op de reeds opgestelde natuurdoelanalyses (Overheid.nl).

Figuur 2.1

Verdeling financiële middelen Uitvoeringsprogramma Natuur over de provincies



Bron: Provinciale uitvoeringsprogramma's

Versnellingsmaatregelen en koploperprojecten

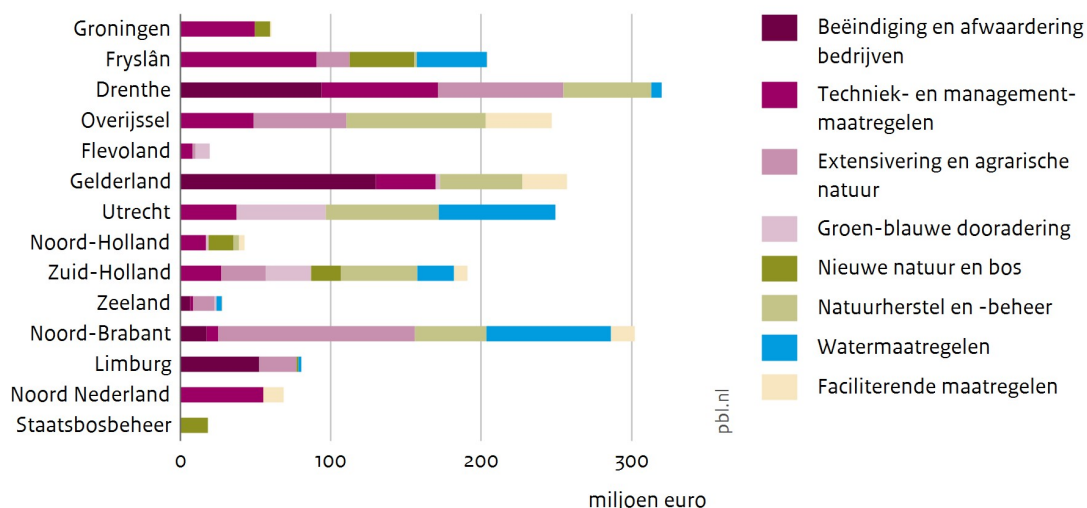
De omvang van en de manier waarop de middelen uit de SPUK's voor de provinciale versnellingsmaatregelen en koploperprojecten worden ingezet, verschillen per provincie. Deze verschillen worden mede bepaald door de opgaven: provincies met relatief veel vee en stikstofgevoelige natuur en/of veenweidegebieden ontvangen over het algemeen het meeste budget. De provincies Drenthe, Fryslân, Gelderland, Noord-Brabant en Overijssel ontvangen ieder afzonderlijk tussen de 200 en 320 miljoen euro (zie Figuur 2.2). De provincie Gelderland heeft voor de provinciale versnellingsmaatregelen relatief veel financiële middelen ontvangen en voor de koploperprojecten juist relatief weinig. De provincies Flevoland, Noord-Holland en Zeeland zijn, de in december 2024 toegekende compensatie van 45,5 miljoen euro meegerekend, goed voor ruim 4 procent van het totale budget.

Er zijn duidelijke verschillen waar te nemen ten aanzien van het type maatregelen waarvoor de provincies geld ontvangen. Bijvoorbeeld 60 procent van het budget om boeren te ondersteunen om hun techniek en management te verbeteren gaat naar de drie noordelijke provincies. Een groot deel van het budget om boerenbedrijven te laten stoppen en locaties af te waarderen gaat dan weer naar Gelderland, Drenthe en Limburg. Provincies Noord-Brabant, Drenthe en Overijssel zijn goed voor 75 procent van het budget voor de extensivering van agrarische grond en agrarisch natuurbeheer. Utrecht ontvangt meer dan de helft van het budget voor groen-blauwe dooradering. Investeringen in 'droge' en 'natte' natuur is via de versnellingsmaatregelen en koploperprojecten beperkt in Limburg, Zeeland, Flevoland en Groningen; deze provincies ontvangen samen voor de

categorieën nieuwe natuur en bos, natuurherstel en -beheer en watermaatregelen circa 20 miljoen euro. Zo ontstaan tussen de provincies flinke verschillen in de budgettaire mogelijkheden voor maatregelen die zij eigenlijk allemaal zeggen te willen nemen (Boezeman, Van Maaswaal & Silvius 2024, p. 30; figuur 2.2).

Figuur 2.2

Budget voor versnellingsmaatregelen en koploperprojecten



Bron: Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Dit is een geactualiseerde figuur uit Boezeman, Van Maaswaal & Silvius (2024). Op 20 december 2024 kregen de Provincies Noord-Holland, Zeeland en Flevoland aanvullende middelen. Noord-Nederland is een samenwerkingsverband van Drenthe, Groningen en Fryslân. Via dit samenwerkingsverband deden die provincies een gezamenlijk aanvraag voor 'versnellingsmaatregelen' om subsidieregelingen voor techniek- en managementmaatregelen op landbouwbedrijven uit te voeren. Los van dit samenwerkingsverband ontvangen de provincies ook individueel middelen. Behalve de provincies ontving ook Staatsbosbeheer middelen voor 'versnellingsmaatregelen'.

3 Beleidsontwikkelingen in de provincies

In dit hoofdstuk gaan we in op hoe provincies zijn omgegaan met de koerswijziging van het nieuwe kabinet Schoof. We doen dit aan de hand van vier onderwerpen: de manier waarop provincies een vervolg geven aan het PPLG, de door de provincies ervaren verhouding tussen de gestelde doelen en de beschikbare financiële middelen, de rol van de provincie (ten opzichte van het Rijk), en de status van de gebiedsprocessen.

3.1 Keuzes sinds het afschaffen van het NPLG

Door het afschaffen van het NPLG, verwachtte de rijksoverheid geen verbeterde PPLG's meer van de provincies en is er voor de provincies van rijkswege geen noodzaak meer om nog aan deze programma's te werken of deze vast te stellen. Wat is de invloed van beleidsveranderingen op rijksniveau op de provinciale plannen? Welke keuzes maken de provincies? In deze paragraaf worden deze keuzes en de focus van de (nieuwe) plannen van de provincies uitgelicht.

Provincies richten zich momenteel vooral op reeds gefinancierde maatregelen

Bij het indienen van de concept-PPLG's in 2023 konden de provincies een rijksbijdrage aanvragen voor maatregelpakketten voor projecten die bijdragen aan de doelen van het NPLG. In april 2024 hebben de provincies 'verbeterde maatregelpakketten' ingediend waarvoor ze een rijksbijdrage hebben ontvangen. Het oorspronkelijke idee was dat er na deze eerste ronde, meer rondes voor het aanvragen van financiële middelen zouden volgen om de plannen op de langere termijn te financieren. Met het wegvallen van het Transitiefonds, zijn er geen volgende aanvraagrondes meer gekomen. Wel hebben de provincies, zoals toegelicht in het vorige hoofdstuk, in 2024 vanuit de eerste ronde een rijksbijdrage ontvangen voor maatregelpakketten met koploperprojecten en hadden de provincies in 2022 en 2023 al geld ontvangen voor versnellingsmaatregelen in het landelijk gebied (Boezeman, Van Maaswaal & Silvius 2024b). De financiële middelen zijn in de vorm van SPUK's aan de provincies toegekend en dienen binnen een vooraf vastgestelde periode te worden besteed. Alle provincies zijn daarom begin 2025 volop bezig met (voorbereiding voor) het uitvoeren van de versnellingsmaatregelen en koploperprojecten waar geld voor beschikbaar is. De provincies zijn daardoor sterk gefocust op de uitvoering. Overigens is niet voor alle ingediende maatregelpakketten geld beschikbaar gesteld vanuit het Rijk. Een aantal provincies probeert daarom ook middelen uit andere potjes of eigen middelen in te zetten om de projecten waar geen geld voor is ontvangen wel uit te kunnen voeren (zie ook paragraaf 3.2).

De meeste provincies gaan (deels) door met de bestaande programma's voor het landelijk gebied, vaak in een andere vorm

Naast het uitvoeren van de maatregelpakketten, gaan negen provincies door met de plannen en ambities die waren opgenomen in de PPLG's (zie tabel 3.1). De provincies ervaren de doelen in het landelijk gebied als te urgent om af te wachten tot het Rijk met voldoende duidelijke kaders komt. Ze zien meerwaarde in een integrale aanpak om deze doelen te realiseren. Daarnaast is een aantal jaren veel energie en capaciteit gestoken in het opstellen van de provinciale programma's en andere plannen, en bestaat de wens om deze inspanningen tot resultaat te brengen.

Van de negen provincies die een vervolg geven aan het PPLG, geven de provincies Noord-Brabant en Zeeland aan hun integrale programma's voor het landelijk gebied die vóór het NPLG al in ontwikkeling waren weer op te pakken (categorie A, tabel 3.1). Noord-Brabant heeft het Brabants Programma Landelijk Gebied (BPLG) beëindigd en heeft de integrale plannen en beleid van vóór het NPLG opgenomen in het programma 'Aanpak Landelijk Gebied'. Provincie Zeeland grijpt terug op het integrale Gebiedsprogramma Zeeland (2021-2030) met een uitvoeringsprogramma Landelijk Gebied dat wordt geactualiseerd. Zeven provincies hebben aangegeven door te gaan (met onderdelen van) het PPLG (categorie B, tabel 3.1). Hiervan gaat provincie Utrecht onverkort door met het Utrechts Programma Landelijk Gebied (UPLG). De provincies, Flevoland, Groningen, Limburg, Noord-Holland, Overijssel en Zuid-Holland nemen (een deel van) de plannen uit het PPLG op in een ander programma of beleidsdocument, zoals de provinciale omgevingsvisie (POVI). In drie provincies zijn de PPLG's helemaal stopgezet en is staand, sectoraal beleid weer het uitgangspunt (categorie C, tabel 3.1).

Tabel 3.1

Manieren waarop provincies verder gaan in het landelijk gebied

A	Terugvallen op integrale programma's die voor het NPLG in ontwikkeling waren	2 provincies
B	Doorgaan met (deel van) het PPLG (onder een andere naam/in ander programma)	7 provincies
C	Gestopt met het PPLG, terugvallen op sectoraal beleid en/of voornemens iets nieuws te ontwikkelen	3 provincies

Over het algemeen zien de provincies meerwaarde in de integrale aanpak die het NPLG beoogde en willen deze het liefst zoveel mogelijk vasthouden. Een integrale aanpak biedt houvast bij het maken van ruimtelijke keuzes, bevordert samenhang in de realisatie van verschillende doelen en kan afwenteling voorkomen. Daarnaast geeft IPO aan dat de meerwaarde ook zit in het feit dat een integrale aanpak bijdraagt aan het kunnen combineren van (financiële) middelen uit verschillende potjes om zo de verschillende opgaven in samenhang aan te kunnen pakken. De provincies Groningen, Limburg, Noord-Holland en Zuid-Holland doen dit door een deel van de plannen op te nemen in de POVI. De kaders en financiële middelen vanuit het Rijk bieden volgens een deel van de provincies te weinig houvast voor het behouden van een integrale aanpak.

Vanuit het NPLG was een vereiste voor de gebiedsprogramma's om het hele landelijk gebied mee te nemen. Zonder het NPLG kiest een meerderheid van de provincies ervoor om te focussen op een aantal gebieden in plaats van het hele landelijk gebied, en daar de beschikbare middelen voor in te zetten. Bij het kiezen van de gebieden letten provincies vooral op waar de opgaven het meest omvangrijk, urgent of complex zijn. Dit zijn vaak gebieden waar veel druk is op de natuur, met veel stikstofproblematiek en/of gebieden waar veel opgaven en/of belangen samenkomen. Dit is in lijn met de aanpak Ruimte voor Landbouw en Natuur en de gewenste prioritering van het Rijk (LVVN 2024c). Ook draagvlak en energie in een gebied wordt meegewogen in de gebiedskeuzes. Nog niet alle provincies hebben al keuzes gemaakt over welke gebieden prioriteit krijgen. Als reden om te focussen op een aantal gebieden wordt meestal een gebrek aan financiële middelen genoemd. De provincies Overijssel, Utrecht en Flevoland proberen nog zo veel mogelijk in te zetten op het gehele landelijk gebied, omdat ze hier al mee bezig waren en het belangrijk vinden om dit door te zetten. Deze provincies geven aan de komende paar jaar voldoende middelen te hebben om door te gaan met de uitvoering van maatregelen, maar ze zien uitdagingen met betrekking tot beschikbare financiële middelen voor de lange termijn.

Enkele provincies zijn gestopt met het PPLG, vallen terug op sectoraal beleid en/of zijn voornemens nieuwe plannen op te stellen

De provincies, Drenthe, Fryslân en Gelderland, geven aan niet door te gaan met hun PPLG. De provincies laten de integrale beleidsvorming zoals die vorm kreeg in het PPLG en het NPLG-kader los. Ze vallen qua beleid terug op sectoraal beleid en sectorale programma's, zoals beheerplannen voor Natura 2000-gebieden, regionale waterprogramma's, biodiversiteits- of bodemprogramma's. Bij de provincies Fryslân en Gelderland is nog geen zicht op een nieuw (integraal) beleidsprogramma. Provincie Drenthe onderzoekt de mogelijkheden voor een nieuwe aanpak. Alle drie de provincies zijn net als de andere provincies wel bezig met het uitvoeren van de maatregelen die al in gang waren gezet en waar middelen voor zijn. Provincie Fryslân heeft hiervoor een uitvoeringsagenda opgesteld.

De geïnterviewden van deze drie provincies geven aan dat het provinciale college en de opvattingen van belanghebbenden, zoals de boeren, een rol spelen in het vervolg van de plannen. De colleges lijken onverkort met de koers van het Rijk mee te willen bewegen en nemen daardoor een meer afwachtende houding aan. Door het wegvallen van het PPLG en bij gebrek aan een concreet nieuw plan, vallen deze provincies voorsnog terug op sectoraal beleid en focussen ze vooral op (uitvoering in) de gebieden met de meest urgente opgaven. Het stopzetten van het PPLG, betekent daarmee dus niet automatisch dat er geen beleidsontwikkeling en/of -uitvoering meer plaatsvindt, maar dat de formulering van integrale beleid(strategie) op lange termijn wordt uitgesteld.

3.2 Verhouding doel-middelen

Zoals blijkt uit hoofdstuk 2 zijn de komende jaren minder financiële middelen beschikbaar voor het landelijk gebied en de natuur. Tegelijkertijd zijn er tussen de provincies aanzienlijke verschillen in de beschikbare financiële middelen, als gevolg van de tot nu toe uitgekeerde bedragen in het kader van de versnellingsmaatregelen en koploperprojecten en het Uitvoeringsprogramma Natuur. In deze paragraaf gaan we in op hoe de provincies de gewijzigde financiële perspectieven beoordelen en wat dat betekent voor de beleidskeuzes die ze maken.

Er zijn aanzienlijke verschillen in de financiële mogelijkheden van provincies

Tussen de provincies zijn aanzienlijke verschillen in de financiële middelen die zijn uitgekeerd vanuit de provinciale versnellingsmaatregelen, koploperprojecten en het Uitvoeringsprogramma Natuur (zie paragraaf 2.3). Voor een deel is dit te verklaren uit de omvang van de opgave: over het algemeen krijgen provincies met relatief veel (stikstof)gevoelige natuur, beekdalen en/of veenweidegebieden relatief veel financiering. Onder minister Van der Wal werd het beeld geschetst dat iedere provincie een vooraf bepaald aandeel van het Transitiefonds uitgekeerd zou krijgen (LNV, I&W & BZK 2024). Zo zouden kleinere aanvragen aan het begin van de looptijd van het Transitiefonds geen gevolgen hebben voor het maximale bedrag dat provincies konden aanvragen. Op deze manier zou moeten worden voorkomen dat 'wie het eerst komt, wie het eerst maalt'. Uit de interviews blijkt dat voor een deel van de provincies deze afspraak aanleiding vormde om te wachten met het aanvragen van financiering en eerst hun planvorming verder te brengen en/of meer tijd te nemen om de (de keuze voor) maatregelen verder voor te bereiden. Andere provincies hebben nadrukkelijker ingezet op het aanvragen van financiële middelen in deze vroege fase van de verwachte uitkeringen van het Transitiefonds, anticiperend op een eventuele val van het kabinet. De val van het kabinet Rutte IV droeg daardoor dus bij aan verschillen in de uitgekeerde bedragen, en er was onbedoeld toch deels sprake van 'wie het eerst komt wie het eerst maalt'.

De helft van de provincies zet eigen middelen in voor het bereiken van de opgaven in het landelijk gebied. Het gaat in de meeste gevallen om het ondersteunen van kleine projecten, bijvoorbeeld bij een initiatief vanuit een gebiedsproces. In de provincie Gelderland kunnen nog aanzienlijke middelen worden ingezet in het kader van de Gelderse Maatregelen Stikstof 2021-2025 (52,5 miljoen euro). In de provincie Utrecht worden de niet vanuit het Rijk gefinancierde maatregelpakketten (in kader van versnellingsmaatregelen en koploperprojecten) deels uit eigen middelen gefinancierd. Ook Noord-Brabant geeft aan naast middelen vanuit het Rijk eigen middelen in te zetten.

De provincies zien op lange termijn een kloof tussen opgaven en middelen

Door eerdere beleidstrajecten, met name het opstellen van een PPLG, hebben provincies zich een beeld gevormd van de benodigde financiële middelen voor het realiseren van opgaven voor klimaat, water en natuur. In de conceptversies van de PPLG's die in juni 2023 zijn ingediend, werd ongeveer twee keer zoveel aan benodigde financiële middelen geraamd dan de ruim 24,3 miljard euro die via het Transitiefonds beschikbaar zou worden gesteld (Boezeman et al. 2024). Sinds het afschaffen van het Transitiefonds en de in het hoofdlijnenakkoord aangekondigde middelen, zijn er de komende jaren voor provincies minder financiële middelen beschikbaar. Bovendien wordt bij de inzet van deze middelen meer nadruk gelegd op innovatie en agrarisch natuurbeheer (zie paragraaf 2.3).

De meeste provincies constateren daarom dat de momenteel beschikbare middelen onvoldoende zijn om uiteindelijk de doelen voor klimaat, water en natuur te realiseren. Provincies geven hierbij wel aan dat de kloof kleiner is voor het realiseren van de natuuropgave, en groter als het gaat om reductie van stikstof- en methaanemissies en het verbeteren van de waterkwaliteit. Ook geven de provincies aan dat zij de komende jaren hun handen vol hebben aan het uitvoeren van reeds gefinancierde maatregelen (versnellingsmaatregelen, koploperprojecten en uitvoeringsprogramma natuur).

Tijdige besteding van financiële middelen vormt een uitdaging voor provincies

Voor de provincies vormt het tijdig besteden van het geld een uitdaging. Met name provincies die over relatief veel financiële middelen beschikken, zoals Utrecht, Noord-Brabant en Drenthe, ervaren de beschikbare uitvoeringscapaciteit als een uitdaging voor het 'wegzetten' van de gelden. Het risico bestaat dat niet alle middelen kunnen worden besteed binnen de hiervoor beschikbare tijd, al is de termijn voor de besteding van koplopermaatregelen met twee jaar verlengd tot 31 december 2028 (LVVN 2025b). Zo is tot en met 2023 in totaal 9% weggezet van het budget dat beschikbaar is gesteld in het kader van de provinciale versnellingsmaatregelen (Boezeman, Van Maaswaal & Silvius 2024). Provincies geven aan dat de beschikbare uitvoeringscapaciteit van het provinciale apparaat een beperkende factor is. Daarnaast dienen regelingen (verder) ontwikkeld te worden en dit kost tijd en capaciteit (Boezeman, Van Maaswaal & Silvius 2024). De beschikbare middelen zeggen daarom vooral iets over het *potentiële* doelbereik van de maatregelen, en in veel mindere mate over de uiteindelijke effectiviteit en impact. Om hier nadere uitspraken over te doen is vervolgonderzoek nodig naar het verloop van de uitvoering.

3.3 Interbestuurlijke verhoudingen en de rol van de provincies

Het aantreden van het kabinet Schoof en de ontwikkeling van een nieuwe koers voor het landelijk gebied hebben hun weerslag op de ambtelijke en bestuurlijke verhouding tussen provincies en Rijk.

In algemene zin heeft de kabinetswissel geleid tot onduidelijkheid over de nieuwe koers van het Rijk en de invulling daarvan. In deze paragraaf gaan we in op de invloed die dit heeft op de interbestuurlijke verhouding tussen provincies en Rijk. Hoe heeft deze verhouding zich ontwikkeld sinds het aantreden van het kabinet Schoof, en welke verwachtingen en behoeften hebben provincies met betrekking tot de verhouding met het Rijk?

Provincies ervaren bestuurlijke onduidelijkheid vanuit het Rijk

Op ambtelijk niveau heeft het afschaffen van het NPLG veel los gemaakt. Een deel van de respondenten typeert het afschaffen van het NPLG en het Transitiefonds bijvoorbeeld in termen van ‘onbehoorlijk bestuur’ en als ‘zonde en onwenselijk’ (respondenten 2, 10). Aan de ene kant wordt door verschillende provincies het NPLG zelf als integraal en/of sturend kader gemist, waarbij de samenhang tussen de opgaven op rijksniveau deels uit beeld is geraakt. Aan de andere kant ervaren de provincies de huidige onzekerheid en onduidelijkheid over het toekomstige beleid, de rol die het Rijk op zich wil nemen in gebiedsprocessen en bij de uitvoering van maatregelen als problematisch. De onduidelijkheid maakt het voor de provincies op dit moment lastig om keuzes te maken in het formuleren van (strategische) plannen op de langere termijn.

De ambtelijke samenwerking tussen provincies en Rijk, in dit geval vooral de Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied (RTLГ) en LVVN, is volgens de geïnterviewde ambtenaren goed gebleven sinds het aantreden van het kabinet Schoof. Wel wordt ervaren dat de bestuurlijke onzekerheid doorwerkt in de samenwerking. Bij RTLГ kan men bijvoorbeeld geen duidelijk antwoord geven op vragen vanuit de provincies en is men zoekende naar de nieuwe rol, ook omdat men zich bij LVVN aan het heroriënteren is.¹ Een van de respondenten spreekt van een ‘ministerie in verwarring’ (respondent 5). De ambtenaren die zich uitlaten over de bestuurlijke verhoudingen tussen gedeputeerde(n) en bewindspersonen van LVVN geven aan dat ‘de contacten nog moeten groeien’ en dat ‘de onduidelijkheid doorwerkt in de interbestuurlijke verhoudingen’ (respondenten 17 en 4).

Provincies hebben behoefte aan een duidelijke rol- en taakverdeling tussen Rijk en provincies

In de kamerbrief Ruimte voor Landbouw en Natuur geeft de minister aan afspraken te willen maken met medeoverheden over de rolverdeling in diverse typen gebieden. Ook wordt de rol en taken van de provincies een aantal keer benoemd (LVVN 2024c). De meeste provincies vonden de plannen uit deze kamerbrief nog niet concreet genoeg om hierop te reflecteren. Wel hebben provincies behoefte aan een heldere taakverdeling, waarbij het Rijk verantwoordelijk is voor generieke maatregelen gericht op, bijvoorbeeld, landbouwemissies, en de provincies verantwoordelijk zijn voor de gebiedsgerichte aanpak. Dit is in lijn met de eerder opgestelde PPLG’s, waarin een soortgelijke taakverdeling werd onderscheiden (Boezeman et al. 2024). Bij de aangekondigde rijksinzet in gebieden en regelingen voor individuele agrariërs (LVVN 2024c) wordt wel het risico genoemd dat het Rijk met generieke regelingen gaat concurreren met lagere overheden die, bijvoorbeeld, ook agrariërs als doelgroep hebben.

¹ Tijdens het afnemen van de interviews was nog niet bekend hoe de organisatiestructuur van LVVN zou worden vormgegeven.

Rol van provincies is zowel afhankelijk van de inrichting van de financiële verhouding als van de omvang van de budgetten

De verhouding tussen Rijk en provincies kan op verschillende manieren worden vormgegeven, waarbij de mate van sturing vanuit het Rijk verschilt. Onder het NPLG werd onder andere gestuurd via de inzet van financiële middelen. Provincies konden voor maatregelpakketten geld aanvragen uit het Transitiefonds, waarbij het Rijk beoordeelde of deze aan de voorwaarden voldeden. Deze maatregelpakketten en de provinciale Uitvoeringsprogramma's Natuur, zijn op deze manier gefinancierd. In vergelijking met een rijksuitkering naar het Provinciefonds, zoals het geval bij het Natuurpact, heeft het Rijk bij de SPUK-systematiek meer controle over de besteding van middelen. Tegelijkertijd heeft het kabinet in het hoofdlijnenakkoord aangekondigd SPUK's over te hevelen naar het Provinciefonds en hierbij een budgettaire korting van 10% uit te voeren (PVV, VVD, NSC & BBB 2024b). Dit lijkt op gespannen voet te staan met streven naar meer regie vanuit het Rijk, zoals aangekondigd in eerdere kamerbrieven van LVVN.

De ervaringen van de provincies met zowel de SPUK-systematiek als uitkeringen via het Provinciefonds, laten zien hoe de verschillende financiële instrumenten doorwerken in de verhouding tussen Rijk en provincies. Een deel van de provincies vindt dat de SPUK-systematiek gepaard gaat met (te) veel bureaucratie en onvoldoende flexibiliteit biedt bij de besteding van financiële middelen. Een van de respondenten gaf aan dat de gewenste aanpassing van een versnellingsmaatregel meer dan een jaar duurde. Deze provincies hebben vaker een duidelijke voorkeur voor middelen via het Provinciefonds. Argumenten hiervoor zijn dat provincies meer ruimte ervaren om in financieel opzicht flexibel mee te kunnen bewegen met nieuwe ontwikkelingen in de uitvoeringspraktijk en dat middelen via het Provinciefonds met minder verantwoordingseisen gepaard gaan. Sommigen maken ook de vergelijking met directe subsidies van het Rijk, die bijvoorbeeld door respondent 4 werden gekarakteriseerd als "helemaal dichtgetimmerd en waarmee ze [de provincies, red.] niet uit de voeten kunnen, zoals het geval is bij subsidies van overgangszones".

Andere provincies staan positiever tegenover de SPUK-systematiek. Deze systematiek maakt expliciet welke maatregelen gefinancierd worden en wat wordt verwacht van het doelbereik van de maatregelen. Respondenten geven bijvoorbeeld aan dat "SPUK's wel duidelijk maken waar geld voor is bestemd" (respondent 17) en dat de "SPUK-systematiek dwingt tot scherpheid op wat er met het geld bereikt moet worden" (respondent 10). De verantwoordingseisen en de verschillen tussen de verschillende SPUK-regelingen worden als nadelen genoemd. Het systeem zou meer geüniformeerd kunnen worden, vindt een aantal provincies, waardoor minder vaak maatwerk nodig is bij de aanvragen en verantwoording. Daarbij komt dat de SPUK-systematiek een uitdaging vormt voor een integrale aanpak, omdat via deze systematiek specifieke, sectorale doelen worden gefinancierd.

Over het algemeen is bij provincies de bereidheid om in opdracht van het Rijk taken uit te voeren. Of zij dit doen is logischerwijs afhankelijk van de beschikbaarheid van financiële middelen, voor zowel de taken zelf als voor het inrichten van een uitvoeringsorganisatie hiervoor. Op basis van de verdeling van financiële middelen voor de periode tot 2035 (zie paragraaf 2.3), lijken er in de toekomst minder middelen naar de provincies te gaan ten opzichte van de periode onder het NPLG. Hier zijn bij provincies zorgen over als het gaat om de taken die op het bord van de provincie kunnen (gaan) landen. Met verwijzing naar de gedeputeerde, vatte een van de respondenten dit samen als 'geen knaken, geen taken' (respondent 11). Op basis van de verdeling van financiële middelen voor de periode tot 2035 (zie paragraaf 2.3).

3.4 Doorwerking in gebiedsprocessen

Onder het NPLG werd veel nadruk gelegd op de gebiedsgerichte aanpak, waarbij provincies als gebiedsregisseur aan de lat stonden. De verwachting was dat provincies de verschillende sectorale opgaven uit het NPLG (met name natuur, water en klimaat) in gebiedsprocessen met elkaar zouden verbinden en tot uitvoering zouden brengen. Ook andere thema's en doelen, zoals regionale doelen, klimaatadaptatie en mobiliteit, zouden hierbij meegenomen kunnen worden. Daarnaast zag het Rijk de gebiedsprocessen, waarvan een deel al in de jaren voor het NPLG is opgestart, als een belangrijke schakel om te zorgen voor maatwerk en draagvlak in de gebieden. De gebiedsprocessen vormden hiermee een belangrijke bouwsteen van het NPLG. In deze paragraaf beschrijven we op welke manier de provincies doorgaan met het organiseren en uitvoeren van gebiedsprocessen, en wat de invloed van de koerswijziging is geweest op de gebiedsprocessen (LNV, IenW & BZK 2024).

Provincies zien meerwaarde in de gebiedsprocessen en willen deze zoveel mogelijk doorzetten...

De provincies zien meerwaarde in de gebiedsprocessen als een integrale, gebiedsgerichte aanpak. De afgelopen jaren hebben de provincies veel geïnvesteerd in het opstarten en faciliteren van gebiedsprocessen. Er zijn werkorganisaties opgezet, de kennis over de gebieden en hoe gebiedsprocessen georganiseerd kunnen worden is vergroot, en er is veel tijd gestoken in het opbouwen van een band met gebiedspartners. Provincies geven aan dat gebiedsprocessen bijdragen aan het leveren van maatwerk. Ook ervaren ze dat deze aanpak en de opgebouwde relaties het draagvlak voor plannen en keuzes vergroot. Vanwege de meerwaarde van de aanpak en de opgebouwde relaties willen provincies graag doorgaan met de gebiedsprocessen.

Een aantal provincies heeft er na de koerswijziging bewust voor gekozen om de gebiedsprocessen zoveel mogelijk actief door te laten gaan. Volgens een respondent van de provincie Utrecht droeg de koersvastheid van de provincie bij aan het kunnen voortzetten van een goede samenwerking met de gebiedspartners. Voor sommige gebiedsprocessen is vanuit de financiering voor maatregelpakketten geld beschikbaar, maar provincies zetten ook eigen middelen of andere provinciale budgetten in om de gebiedsprocessen door te kunnen laten gaan. Hieruit worden onder andere begeleiders voor gebiedsprocessen aangesteld. Een aantal provincies zet wel de kanttekening dat de gebiedsprocessen wat vertraging hebben opgelopen of dat ze doorgaan met de lopende gebiedsprocessen, maar geen nieuwe (kunnen) opstarten.

... maar bestuurlijke en financiële onzekerheid vanuit het Rijk zorgt voor vertraging en tot het stopzetten van gebiedsprocessen

Provincies ervaren veel bestuurlijke en financiële onzekerheid vanuit het Rijk over de gebiedsprocessen. Het is voor hen onduidelijk op welke manier de rijksinzet vorm zal krijgen in de gebiedsprocessen. Daarnaast is er momenteel weinig zicht op financiële zekerheid voor de gebiedsprocessen op de langere termijn. Hierdoor is het voor provincies onduidelijk of en op welke manier de gebiedsprocessen doorgang kunnen vinden.

Geen enkele provincie heeft alle gebiedsprocessen die ze aan het verkennen of organiseren waren volledig stopgezet. Wel geven veel provincies aan dat de gebiedsprocessen nu grotendeels of stil liggen of dat er momenteel weinig gebeurt. Het is voor de provincies lastig om kaders mee te geven aan de gebieden, deels doordat de structurerende keuzes uit het NPLG zijn weggevallen. Daarnaast is, vanwege de recente rechterlijke uitspraken, vergunningverlening bemoeilijkt. Hiermee is het lastiger om toezeggingen te doen wanneer voorgestelde projecten vanuit de gebieden tot

stikstofuitstoot zullen leiden.

Provincies geven aan dat het noodzaak is om met de beschikbare middelen te prioriteren. Sommige provincies kiezen ervoor om in minder gebieden dan voorzien verder te gaan met de uitvoering. Hierbij geven de provincies voorkeur aan gebieden met de meest complexe en/of urgente opgaven en/of gebieden waar nog veel draagvlak en energie zit. Bij sommige provincies moet de keuzes over de te prioriteren gebieden nog gemaakt worden. Hiervoor voeren de provincies eerst verkenningen uit waarbij ze in kaart brengen wat de opgaven zijn, wat de financiële armslag is en welke middelen er ingezet kunnen worden. Het maken van keuzes blijft echter lastig zolang er geen duidelijke beleidskoers is. Als bestuurlijke en vooral ook financiële zekerheid voor gebiedsprocessen uitblijft, zien provincies weinig mogelijkheden om alle gebiedsprocessen door te laten gaan.

Relaties met gebiedspartners

In sommige provincies geven de geïnterviewden aan dat de koerswijzigingen en de aanhoudende onduidelijkheid over de financiën heeft geleid tot minder vertrouwen en frustratie bij de gebiedspartners. In andere provincies is er een wisselend beeld en verschilt het per gebied. In een enkele provincie voelt de landbouwsector zich juist gesteund door het kabinetsbeleid en leidt dat tot veranderende verhoudingen tussen provincie en gebieden. Andere provincies proberen de gesprekken met gebiedspartners door te laten gaan en deze zo open en transparant als mogelijk te voeren om hiermee het signaal af te geven dat de provincie graag samen door wil gaan. Provincies geven aan dat het risico bestaat dat aanhoudende onzekerheid en/of het stopzetten van gebiedsprocessen leidt tot verlies van vertrouwen en draagvlak in de gebieden.

4 Conclusie

In dit onderzoek hebben wij de volgende hoofdvraag beantwoord: Welke impact heeft de recente koerswijziging van het kabinet op de provincies en hun aanpak voor de doelen in het landelijk gebied? Het is een momentopname van de plannen en aanpak van de provincies en hoe zij omgaan met de koerswijziging in de periode t/m maart 2025. Zoals aangegeven in de inleiding (hoofdstuk 1) verkennen we de huidige stand van zaken en signaleren op basis daarvan verschillen tussen de provincies.

Om de hoofdvraag te beantwoorden hebben we ons gericht op de volgende vier deelvragen: (1) Hoe gaan provincies verder na het afschaffen van het Transitiefonds en het NPLG, en gegeven de nieuwe koers van het kabinet Schoof?; (2) In hoeverre zien provincies een kloof tussen opgaven en financiële middelen?; (3) Hoe heeft de verhouding tussen Rijk en provincie zich ontwikkeld sinds het aantreden van het kabinet Schoof?; (4) Hoe werken de veranderingen door in de gebiedsprocessen?

We zien dat de koerswijziging van het kabinet heeft geleid tot uiteenlopende reacties van de provincies, en de manier waarop de ondervraagde provinciale ambtenaren de koerswijziging ambtelijk hebben ervaren. Een gedeelde ervaring is dat de koers van het kabinet tot onzekerheid heeft geleid over het toekomstig beleid voor het landelijk gebied. De samenwerking op ambtelijk niveau tussen provincies en het Ministerie van LNV loopt door. Wel heeft de samenwerking ten tijde van dit onderzoek minder toegevoegde waarde aangezien de medewerkers van LNV ook te kampen hebben met onduidelijkheid over de huidige koers.

Provincies geven op verschillende manieren een vervolg aan de Provinciale Programma's Landelijk Gebied (PPLG) die zij aan het ontwikkelen waren. We onderscheiden drie manieren waarop provincies reageren op de koerswijziging:

- A. Twee van de twaalf provincies gaan door met integrale plannen voor het landelijk gebied. Het gaat dan om plannen die al eerder waren ontwikkeld en werden opgenomen in het PPLG;
- B. Zeven provincies willen doorgaan met de plannen of een deel van de plannen die zijn opgenomen in het PPLG. In de meeste gevallen wordt een andere naam gegeven aan het beleidsstuk, en in een deel van de provincies vormen de eerder voor het NPLG ontwikkelde plannen een bouwsteen van de omgevingsvisie;
- C. De overige drie provincies laten de in kader van het NPLG opgestelde plannen los en vallen (vooralsnog) terug op sectoraal beleid en programma's.

Het verklaren van de verschillen tussen de provincies was geen onderdeel van dit descriptieve onderzoek. Wel kunnen we zeggen dat de verschillen onder meer samenhangen met de omvang en aard van de opgaven, de samenstelling van het provinciaal bestuur, eerdere inspanningen in het landelijk gebied en toegekende financiële middelen. Vervolgonderzoek kan meer zicht bieden op de achtergrond van de verschillende reacties van de provincies.

Door bestuurlijke en financiële onzekerheid vanuit het Rijk, is er in de provincies veel onduidelijkheid over de voortzetting van gebiedsprocessen. De gebiedsprocessen worden als een waardevolle aanpak gezien om de doelen gebiedsgericht en integraal aan te pakken. Ze zijn van belang omdat ieder gebied om maatwerk vraagt en ze kunnen het draagvlak in een gebied vergroten, maar het kost – in het geval van nieuwe processen – tijd om relaties op te bouwen en de gebiedsprocessen op te starten. Provincies moeten vanwege de afgenomen middelen keuzes maken in wat ze kunnen

oppakken. Om gebiedsprocessen op lange termijn door te kunnen laten gaan, is volgens provincies financiële zekerheid vanuit het Rijk noodzakelijk.

Dit onderzoek is een momentopname van de koers die de provincies varen na het afschaffen van het NPLG en het Transitiefonds. Het biedt een opstap voor vervolgonderzoek naar sturingsvraagstukken in het landelijk gebied. Het laat zien dat vooral de volgende elementen aandacht behoeven:

- Aanhoudende onzekerheid voor provincies en medeoverheden: de afgelopen jaren laten zien dat beleid in het landelijk gebied aan verandering onderhevig is. Nieuwe kabinetten brengen nieuwe ideeën en visies over hoe de doelen in het landelijk gebied aan te pakken en over wie welke rol zou moeten nemen. Hoe kunnen provincies stabiliteit en continuïteit behouden in een continu veranderend speelveld zodat zij kunnen blijven werken aan de opgaven in het landelijk gebied en de doelen kunnen realiseren? Hoe kunnen het ministerie van LNV en andere betrokken ministeries zekerheid en enige mate van continuïteit bieden voor de langere termijn, over kabinetten heen?
- Kansen en belemmeringen in de uitvoering: uit deze rapportage en eerder onderzoek blijkt dat de mogelijkheden voor beleidsuitvoering mede bepalend zijn voor de tijdige besteding van financiële middelen en het (tijdig) bereiken van het doelbereik. Verder onderzoek naar belemmeringen in de uitvoering is relevant. Het kan onder andere gaan om capaciteitsproblemen in het uitvoeringsapparaat en uitdagingen bij het tijdig inrichten van regelingen. De mogelijke belemmeringen in de uitvoering staan op gespannen voet met de urgentie van het behalen doelen voor klimaat, water en stikstof.
- De rol van provincies: uit dit onderzoek en eerder onderzoek blijkt dat provincies hun rol verschillend invullen. In vervolgonderzoek kunnen de verschillen (en de mogelijke consequenties hiervan) nader worden geduid, waarbij ook kan worden gekeken naar welke rol provincies kunnen pakken binnen hun mogelijkheden. Concreet dient de inzet van ruimtelijk instrumentarium nader te worden verkend: in hoeverre biedt dit mogelijkheden aan provincies om het beleid voor het landelijk gebied vorm te geven?

Referenties

Algemene Bestuursdienst (2021a), *Kiezen én delen*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Algemene Bestuursdienst (2021b), *Regie nemen en samenwerken – een verkenning naar de versterking van de uitvoeringskracht voor de opgaven in het landelijk gebied*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Berg, A. van den, Doren, D. van & P. Nabielek (2023), *Interbestuurlijke samenwerking binnen het natuurbeleid. Achtergrondrapport voor de derde Lerende Evaluatie en het Natuurpact*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Boezeman, D., Silvius, B., Vink, M., Kuindersma, W., Breman, B., Hoogvliet, M. & J. van den Roovaart (2024), *Ex ante analyse Nationaal Programma Landelijk Gebied: provinciale programma's en rijksmaatregelen*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving, Wageningen: Wageningen University & Research, Delft: Deltares, Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

Boezeman, D., N. van Maaswaal & B. Silvius (2024), *Inventarisatie provinciale maatregelen landelijk gebied gefinancierd uit het transitiefonds*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

BZK (2020), *Nationale Omgevingsvisie – Duurzaam perspectief voor onze leefomgeving*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Huitzing, H., Kuindersma, W., Van Dijk, W. & W. Nieuwenhuizen et al. (2025), *Agrarisch natuurbeheer. Handvatten voor een succesvol agrarisch natuurbeheer*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

IPO & LNV (2020), *Uitvoeringsprogramma Natuur*, Den Haag: Interprovinciaal Overleg en Ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij.

Kabinet Schoof (2024), *Regeerprogramma kabinet-Schoof 2024-2028*. Den Haag: Ministerie van Algemene Zaken.

Kuindersma, W., F.G. Boonstra, R.A. Arnouts, R. Folkert, R.J. Fontein, A. van Hinsberg & D.A. Kamphorst (2015), *Vernieuwing in het provinciaal natuurbeleid Vooronderzoek voor de evaluatie van het Natuurpact*. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Wageningen UR. WOt-technical report 35.

Kuindersma, W., E. de Wit - de Vries, F.G. Boonstra, M. Pleijte & D.A. Kamphorst (2020a), *Het Nederlandse natuurbeleid in zijn institutionele context; Beschrijving en analyse van de interne en externe congruentie van het Nederlandse natuurbeleidsarrangement in relatie tot landbouwbeleid, waterbeleid (voor de grote rivieren) en recreatiebeleid (1975-2018)*, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-technical report 187.

Kuindersma, W., D. van Doren, R. Arnouts, D.A. Kamphorst, J.G. Nuesink & E. de Wit-de Vries (2020b), *Realisatie Natuurnetwerk door provincies. Achtergrondstudie bij de Tweede Lerende Evaluatie Natuurpact*, WOt-technical report 174.

LVN (2024), *Uitkomsten integrale beoordeling maatregelpakketten Limburg*, Den Haag: ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

LVN, IenW & BZK (2022a), *Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied*, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

LVN, IenW & BZK (2022b), *Ontwikkeldocument Nationaal Programma Landelijk Gebied*, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

LVN, IenW & BZK (2023), *Ontwerp Nationaal Programma Landelijk Gebied*, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

LVN, IenW & BZK (2024), *Handreiking voor de gebiedsprogramma's NPLG*, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

LVVN (2024a), *Kamerbrief Hoofdpijnen inzet op stikstofemissiereductie*, 29 november 2024, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur.

LVVN (2024b), *Kamerbrief Contourenbrief agrarisch natuurbeheer*, 29 november 2024, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur.

LVVN (2024c), *Kamerbrief Ruimte voor landbouw en Natuur*, 29 november 2024, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur.

LVVN (2024d), *Kamerbrief Hoofdpijnen inzet op stikstofemissiereductie*, 29 november 2024, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur.

LVVN (2024e), *Stand-van-zaken rapport Uitvoering van de aanpak in gebieden*, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur.

LVVN (2024f), *Beschikbaarstelling extra middelen voor uitvoering maatregelpakketten landelijk gebied*, Den Haag: ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur.

LVVN (2024g), *Extra middelen voor uitvoering maatregelpakketten in uw provincie*, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur. [Zeeland+--brief+extra+middelen+uitvoering+maatregelpakketten \(3\).pdf](#).

LVVN (2025a), *Kamerbrief Aanpak Nederland van het slot, perspectief voor sectoren en herstel van natuur*, 14 februari 2025, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur.

LVVN (2025b), *Regeling van de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur van 9 april 2025, nr. WJZ/97592289 houdende wijziging van de Regeling provinciale maatregelen landelijk gebied in verband met verlenging van de verplichtingenperiode*, *Staatscourant* 11 april 2025.

Overheid.nl (2024), 'Regeling specifieke uitkering Programma Natuur 2^e fase', Overheid.nl: [wet-ten.nl - Regeling - Regeling specifieke uitkering Programma Natuur 2e fase - BWBR0049864](#).

PBL & VU Athena Instituut (2021), *Lerende Evaluatie Interbestuurlijk programma Vitaal Platteland. Samenwerken aan een vitaal landelijk gebied*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL & WUR (2023), *Lessen uit 10 jaar Natuurschap – Derde Lerende evaluatie van het natuurschap*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL (2024), *Reflectie PBL op het hoofdlijnenakkoord. Achtergrondnotitie onderdeel Landbouw en natuur*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Provincie Drenthe (2023a), *Statenbrief: Drents Programma Landelijk Gebied*, Assen: Provincie Drenthe.

Provincie Drenthe (2023b), *Statenstuk: Vervolgproces Drents Programma Landelijk Gebied (DPLG) fase 2*, Assen: Provincie Drenthe.

Provincie Drenthe (2024a), *Statenbrief: Vervolgproces DPLG, opgavenkaart en landbouwkoers*, Assen: Provincie Drenthe.

Provincie Flevoland (2025a), 'Provincie zet zich in voor toekomstbestendig landelijk gebied', Provincie Flevoland: [Provincie zet zich in voor toekomstbestendig landelijk gebied - Provincie Flevoland](#).

Provincie Flevoland (2025b), 'Flevoland presenteert toekomstbeeld op de landbouw', Provincie Flevoland: [Flevoland presenteert toekomstbeeld op de landbouw - Provincie Flevoland](#).

Provincie Fryslân (2024), *Voortgangsrapportage Frysk programma landelijk gebied*, Leeuwarden: Provincie Fryslân.

Provincie Gelderland (2024a), *Statenbrief: Voortgang realisatie landelijk gebied Gelderland*, Provincie Gelderland.

Provincie Gelderland (2024b), *Statenbrief: Versnellingsaanpak Stikstof: bronmaatregelen en natuurherstel*, Provincie Gelderland.

Provincie Gelderland (2024c), *Statenbrief: Versnellingsaanpak Stikstof: Aanpak Veluwe*, Provincie Gelderland.

Provincie Gelderland (2024d), *Statenbrief: Versnellingsaanpak Stikstof: vergunningverlening, toezicht en handhaving*, Provincie Gelderland.

Provincie Gelderland (2025), 'Vergadering Provinciale Staten 05-02-2025', Provincie Gelderland: <https:// gelderland.stateninformatie.nl/vergadering/1300989>.

Provincie Groningen (2024), *Gebiedsplan Toekomst Landelijk Gebied Groningen*, Groningen: Provincie Groningen.

Provincie Groningen (2025), *Statenbesluit Gebiedsplan Toekomst Landelijk Gebied*, 5 februari 2025, Groningen: Provincie Groningen.

Provincie Limburg (2024a), *Beleidskader 2024-2027 Perspectief voor het landelijk gebied*, Maastricht: Provincie Limburg.

Provincie Limburg (2024b), *Mededeling portefeuilleouder inzake uitdagingen in het Limburgse landelijk gebied en effecten van het kabinetsbesluit om te stoppen met het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG)*, Maastricht: provincie Limburg.

Provincie Noord-Brabant (2024a), *Voorontwerp Brabants Programma Landelijk Gebied (BPLG)*, 's Hertogenbosch: Provincie Noord-Brabant.

Provincie Noord-Brabant (2024b), 'Koers houden in het landelijk gebied', Provincie Noord-Brabant: [Koers houden in het landelijk gebied - Brabant](#).

Provincie Noord-Brabant (2025a), *Plan van Aanpak Landelijk Gebied. Bestuurlijke Kaders en richting*, februari 2025, Provincie Noord-Brabant.

Provincie Noord-Brabant (2025b), 'Brabant houdt koers op resultaten, aanpak landelijk gebied vastgesteld'. Provincie Noord-Brabant: [Brabant houdt koers op resultaten, aanpak landelijk gebied vastgesteld - Brabant](#).

Provincie Noord-Holland (2023), *Buitengewoon Noord-Holland! Eerste conceptversie Voorontwerp Provinciaal Programma Landelijk Gebied*, Provincie Noord-Holland.

Provincie Noord-Holland (n.d.), 'Provinciaal Programma Landelijk Gebied (PPLG)', Provincie Noord-Holland, [Provinciaal Programma Landelijk Gebied \(PPLG\)](#).

Provincie Noord-Holland (2025), *Statenbrief: Korte termijn agenda Landelijk Gebied 2025-2027 en Vervolg Programma Landelijk Gebied*, Haarlem: Provincie Noord-Holland.

Provincie Overijssel (2025a), *PS-brief n.a.v. Rendac en Greenpeace-uitspraak*, 17 januari 2025, Zwolle: Provincie Overijssel.

Provincie Overijssel (2025b), *Aanpak landelijk gebied als vervolg op het PPLG Overijssel, toezending aan Provinciale Staten van Overijssel*, Zwolle: Provincie Overijssel.

Provincie Overijssel (2025c), *Vervolg landbouwvisie Overijssel, Toezending aan Provinciale Staten van Overijssel*, Zwolle: Provincie Overijssel

Provincie Utrecht (2024a), *Statenbrief: Nieuwe planning UPLG*, Provincie Utrecht.

Provincie Utrecht (2024b), *Statenbrief: Doelen UPLG en maatregelpakketten in relatie tot GGA-deelgebied*, Provincie Utrecht.

Provincie Zeeland (2021), *Uitvoeringsprogramma Landelijk Gebied 2021-2030*, Middelburg: Provincie Zeeland.

Provincie Zeeland (2025), 'Zeeuwse integrale gebiedenaanpak', Provincie Zeeland: [Zeeuwse integrale gebiedenaanpak | Provincie Zeeland](#).

Provincie Zuid-Holland (2025), *Statenvoorstel: Vervolgaanpak Zuid-Hollands Programma Landelijk Gebied (ZH-PLG)*, Den Haag: Provincie Zuid-Holland.

PVV, VVD, NSC & BBB (2024a), *HOOP, LEF EN TROTS - Hoofdlijnenakkoord 2024-2028 van PVV, VVD, NSC en BBB*, Den Haag.

PVV, VVD, NSC & BBB (2024b), *HOOP, LEF EN TROTS - Budgettaire bijlage hoofdlijnenakkoord 15 mei 2024*, Den Haag.

Respondentenlijst

Voor het onderzoek zijn 13 interviews uitgevoerd. Eén interview per provincie, met een of twee ambtenaren, en één interview met twee medewerkers van IPO. De respondenten zijn geanonimiseerd. In onderstaande tabel staan de functies van de respondenten.

Respondent	Functie
1	Programmamanager landelijk gebied
2	Projectleider PPLG
3	Programmanager PPLG
4	Programmamanager PPLG
5	Opgavemanager transitie landelijk gebied
6	Projectleider PPLG
7	Strategisch beleidsadviseur Natuur
8	Teamleider gebiedsgerichte aanpak
9	Projectmanager stikstof
10	Programmamanager PPLG
11	Programmamanager PPLG
12	Opgavemanager PPLG
13	Opgavemanager gebiedsgerichte aanpak
14	Opgavemanager transitie landelijk gebied
15	Juridisch beleidsadviseur
16	Adviseur landelijk gebied
17	Programmamanager landelijk gebied
18	Programmaleider landelijk gebied en maatregelpakketten PPLG
19	Programmamanager
20	Strateg landelijk gebied

Bijlagen

Bijlage 1 Interviewguide

In dit onderzoek stonden de volgende vier onderzoeksvragen centraal: (1) Hoe gaan provincies verder na het afschaffen van het Transitiefonds en het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG), en gegeven de nieuwe koers van het kabinet Schoof?; (2) In hoeverre zien provincies een kloof tussen opgaven en financiële middelen?; (3) Hoe heeft de verhouding tussen Rijk en provincie zich ontwikkeld sinds het aantreden van het kabinet Schoof?; (4) Hoe werken de veranderingen door in de gebiedsprocessen? Op basis van semigestructureerde interviews met alle provincies en IPO hebben we deze vragen proberen te beantwoorden.

De volgende onderwerpen en vragen maakten onderdeel uit van de interviewleidraad:

1. Stand van zaken beleidskaders en beleidskeuzes
 - a. Hoe zijn jullie verdergegaan sinds het aantreden van het kabinet Schoof en het afschaffen van het NPLG en Transitiefonds?
 - b. Wat zijn (nieuwe) uitgangspunten bij het ontwikkelen van beleid voor het landelijk gebied? Waar ligt de focus?
 - c. Hoe gaat de provincie op korte termijn om met de contouren die zijn geschetst in het coalitieakkoord en in de LVVN-kamerbrieven (Ruimte voor Landbouw en Natuur, Agrarisch Natuurbeheer)
 - d. Wat wordt er gemist nu het NPLG is weggevallen?
2. Verhouding provincie-Rijk
 - a. Hoe verloopt de samenwerking tussen het Rijk en jullie provincie op ambtelijk niveau? En welke veranderingen verwachten jullie hierin?
 - b. Hoe verloopt de samenwerking tussen het Rijk en jullie provincie op bestuurlijk niveau? En welke veranderingen verwachten jullie hierin?
 - c. Wat is het sentiment over de nieuwe lijn van het Rijk?
 - d. Wat betekent de koerswijziging en de, al dan niet, veranderde relatie met LVVN voor de samenwerking in gebiedsprocessen?
3. Relatie doel en middelen
 - a. In hoeverre ziet de provincie mogelijkheden om de doelen te realiseren gegeven het afgeslankte budget?
 - b. Hoe maakt de provincie keuzes m.b.t. beschikbare middelen?
 - c. Hoe werkt een mogelijk kleiner budget door in de gebiedsprocessen?

Bijlage 2 Overzicht per provincie

Provincie Groningen

PPLG

Het PPLG voor de provincie Groningen had als titel *Transitie landelijk gebied Groningen* en verscheen begin 2023. Het gebiedsprogramma werd expliciet betiteld als ‘stand-van-zaken-document’ waarin de opgaven en mogelijke oplossingsrichtingen werden geïnventariseerd. De provincie geeft aan dat de opgaven in Groningen verder strekken dan de drie kerndoelen van het NPLG (water, klimaat en natuur). Welke doelen de provincie nog meer voorziet wordt niet heel concreet gemaakt in het stand-van-zaken-document. De verdere invulling van het PPLG zou in gebiedsprocessen plaats moeten vinden (Boezeman et al. 2024).

Stand van zaken en (nieuwe) plannen voor het landelijk gebied

Geëditeerde Staten van de provincie Groningen hebben eind 2024 een gebiedsplan met de titel *Gebiedsplan Toekomst Landelijk Gebied Groningen* aangenomen. In het gebiedsplan wordt erkend dat er een nieuwe richting wordt gegeven aan het beleid in het landelijk gebied, maar dat de opgaven blijven staan: “Wij zien nog steeds opgaven en uitdagingen voor het Groninger landelijk gebied, want de meeste doelen uit het NPLG hebben een wettelijke basis die onveranderd blijft” (Provincie Groningen 2024, p.7). Het plan beslaat de gehele provincie (dat verdeeld is in zeven gebieden) en werd op 5 februari 2025 aangenomen door Provinciale Staten (Provincie Groningen 2025).

Het gebiedsplan is vastgesteld ‘als bouwsteen voor een programma onder de provinciale Omgevingsvisie’. Ten opzichte van de eerste versie van het PPLG, heeft de provincie de uitkomsten van de gebieden meer laten doorklinken; de gebiedsprocessen in de zeven deelgebieden zijn namelijk doorgegaan. Ieder deelgebied heeft een deelrapportage afgerond, waarin vooral de problematiek is verkend en oplossingsrichtingen zijn bedacht. Er is geen plankaart opgesteld. In het gebiedsplan is opnieuw uitgewerkt wat je in totaal moet doen en wat het totaal kost (raming is circa 3,3 miljard euro) en een sociaaleconomische paragraaf opgenomen. In het gebiedsplan worden vijf concrete activiteiten voor de komende jaren aangekondigd: (1) gebiedsplan afhechten zodat het niet op plank blijft liggen; (2) samenwerken met gebieden; (3) Uitvoering projecten; (4) maatregelpakketten; (5) samenwerking Rijk en lobby.

Gebiedsprocessen

De provincie Groningen is vanuit respect naar de gebieden doorgegaan met de gebiedsprocessen in de zeven deelgebieden. Bovendien staan wettelijke doelen vast, dus de problematiek blijft overeind. Ieder deelgebied heeft een deelrapportage afgerond, waarin vooral de problematiek is verkend en oplossingsrichtingen zijn bedacht. Er is nog geen plankaart opgesteld.

Financiële middelen

In het kader van de versnellingsmaatregelen is in 2022-2024 in totaal 0,6 miljoen euro aan de provincie Groningen toegekend, dat door de provincie is ingezet voor Pilot meetnet stikstof Lieftingsbroek. Hiervan is t/m 2023 0,38 miljoen euro van benut. Daarnaast deelt Groningen mee in het budget voor maatregelen die voor geheel Noord-Nederlandse worden ingezet. Het indicatief budget voor specifiek de provincie Groningen bedraagt 16,3 miljoen euro (LVVN 2024e). In het PPLG van Groningen stond een indicatieve kostenraming van 3,09 miljard euro voor de periode tot 2035. In het kader van de koploperprojecten is in 2024 60 miljoen euro toegekend. Dit geld wordt

voornamelijk besteed aan techniek- en managementmaatregelen (Boezeman, Van Maaswaal & Silvius 2024). De gefinancierde maatregelen moeten een bijdrage leveren aan reductie van nutriënten/gewasbeschermingsmiddelen in grond- en oppervlaktewater, het verminderen van stikstof- en methaandepositie op Natura 2000-gebieden, toekomstbestendige bedrijfsvoering, uitbreiden en versterken van natuurareaal en het verbeteren van hydrologische condities in Natura 2000-gebieden (LVVN 2024e).

Provincie Fryslân

PPLG

Het Frysk Programma Landelijk Gebied (FLPG) is het ontwerp-gebiedsprogramma van Fryslân (27 juni 2023). De provincie benadert het PPLG vanuit het perspectief van brede welvaart. Daarom voegt het PPLG aan de drie kerndoelen van het NPLG (water, klimaat en natuur) een vierde kern-doel toe: het bevorderen van een sociaaleconomisch vitaal platteland. Het FPLG maakt onderscheid tussen de termijnen nu (2024-2025), straks (2026-2035) en later (2036-2050). De focus voor de korte termijn (het nu) ligt op de realisatie van staand beleid. De provincie geeft aan dat in 2025 een herijkte versie van het FLPG wordt voorgelegd aan PS met hierin de vastlegging van de doelen en de keuzes voor de periode 2026-2035. Op 1 oktober 2024 heeft de provincie een Voortgangsrapportage FPLG ingediend bij het Rijk, waarin de provincie de stappen omschrijft die tot nu toe zijn gezet voor een volgende versie van het FPLG. Inmiddels is duidelijk dat die volgende versie van het FPLG er niet komt.

Stand van zaken en (nieuwe) plannen voor het landelijk gebied

Na het stopzetten van het NPLG heeft de provincie een pas op de plaats gemaakt met de ontwikkeling van een tweede versie van het FPLG. De provincie wil de verdere onderhandelingen en het regeerakkoord afwachten. De provincie was bezig met twee processtappen, namelijk regiosessies en de plan-MER-procedure. Beide trajecten zijn inmiddels on hold gezet. Ondertussen werken de provincie, het Wetterskip en Friese gemeenten wel samen door aan het uitvoeren van maatregelen die al in de pijplijn zaten.

In de periode november 2024 en januari 2025 is door de provincie en het RTLG Landsdeelteam Noord aan een zogenoemde ambtelijke werkagenda gewerkt. Thema's die hierin onder andere aan de orde komen zijn: de opgaven voor het landelijk gebied, status van het FPLG, lopende projecten en financiële verplichtingen (bijvoorbeeld versnellings- en koploper maatregelen) en uitvoeringafspraken. Twee werkafspraken zijn relevant voor deze studie:

- De opgaven van het landelijk gebied (eerder onder andere geborgd in het Fries Programma Landelijk Gebied) blijven staan, maar de verandering in beleid, ontwikkelingen rondom de organisatie en de doorkijk naar lange termijn, maken dat het werken aan de opgave nu anders georganiseerd dient te worden.
- Op ambtelijk niveau wil de provincie de opgaven integraal, gebiedsgericht oppakken. Bijvoorbeeld in het Friese veenweidegebied, waar verschillende gebiedsprocessen lopen.

Gebiedsprocessen

De voorkeursstrategie van de provincie is een gebiedsgerichte aanpak, waarbij zo veel mogelijk verantwoordelijkheid bij de gebieden ligt. De provincie maakt gebruik van gebiedsoffertes (invullingsvoorstellen inclusief doelbereik vanuit de gebiedsprocessen). Deels gaat het om bestaande gebiedsprocessen, deels om gebiedsprocessen die nog gestart moeten worden.

Gebiedsinitiatieven die vanuit het FPLG komen, of geborgd zijn in het FPLG worden op dit moment uitgewerkt. Van twee gebiedsinitiatieven is een gebiedsofferte ontvangen: Noordlike Fryske Wâlden (NFW) en Aldeboarn de Deelen (ADD). Andere gebiedsprocessen lopen binnen het NNN waarin samen wordt gewerkt met de gebieden Beekdal Linde, Koningsdiep en de Aldefeanen.

Financiële middelen

Provincie Fryslân heeft uit de versnellingsmaatregelen (2022-2024) 24,3 miljoen euro uitgekeerd gekregen voor enkele landbouwmaatregelen en heeft als onderdeel van de maatregelen van de drie noordelijke provincies een indicatief budget van 36,3 miljoen euro ontvangen. Hiervan is t/m 2023 1,5 miljoen euro benut (LVVN 2024e).

Voor het realiseren van de doelen bevatte het FPLG een indicatieve kostenraming tot 2035 van ongeveer 5,2 miljard euro (Boezeman et al. 2024). Voor ieder hoofddoel van het FPLG heeft Fryslân een koplopermaatregelpakket ingediend (bij klimaat alleen ten aanzien van het Veenweide deel). Daarnaast heeft de provincie een pakket ingediend voor haar toegevoegde vierde hoofddoel (sociaaleconomische vitaliteit). De aanvragen zijn gebaseerd op bestaand beleid of zijn een voortzetting van eerder uitgevoerde regelingen. Voor de koploperprojecten (2024-2026) is 179,9 miljoen euro voor de volgende drie maatregelpakketten toegekend: 1) natuur; 2) klimaat en veenweide; en 3) Landbouw/sociaaleconomisch (LVVN 2024e). De maatregelen die hiermee gefinancierd worden, moeten een bijdrage leveren aan het verminderen stikstof- en methaandepositie op Natura 2000-gebieden, toekomstbestendige bedrijfsvoering, de groen-blauwe dooradering opgave, het uitbreiden en versterken (LVVN 2024e).

De provincie geeft aan uitdagingen te zien in het intensiveren van het beheer van (agrarische) natuur op lange termijn. Er is nu geld voor 2024-2026 vanuit de maatregelpakketten, maar daarna wordt met het wegvallen van het Transitiefonds een groot gat op beheer verwacht.

Provincie Drenthe

PPLG

Het PPLG voor de provincie Drenthe had als titel *Drents Programma Landelijk Gebied*, DPLG. In de conceptversie DPLG 0.5 van 14 juni 2023 werd aangegeven dat naast de uitwerking van de opgaven natuur, water, klimaat en stikstof, ook aanvullende doelen zouden worden opgenomen voor landbouw en op sociaaleconomisch en ruimtelijk vlak. De provincie vindt namelijk dat een programma voor het landelijk gebied ook moet gaan over hoe de provincie een sterk en leefbaar platteland willen behouden (Provincie Drenthe 2023a).

Stand van zaken en (nieuwe) plannen voor het landelijk gebied

Met afschaffen van het NPLG door het Rijk heeft de provincie besloten om te stoppen met het DPLG. Momenteel wordt gewerkt aan een nieuw provinciaal plan (toekomstgericht landelijk gebied Drenthe, TLGD), en wordt de tijd genomen om dit goed uit te werken. GS gaven in oktober 2024 aan te willen voortbouwen op de inzichten en opgaven van het concept-ontwerp-DPLG van 18 juli 2023, maar vanwege de keuzes van het Rijk te moeten herijken. Drenthe wil verder werken aan de wettelijke opgaven en wil inzetten “op doelen die voor de komende jaren tot en met 2035 haalbaar en realiseerbaar zijn” (Provincie Drenthe 2024). Voor de landbouw komt het accent te liggen op innovatie en doelsturing en de provincie werkt aan een visie voor de toekomst van de landbouw (de Landbouwkoers; deze is vastgesteld door GS in december 2024).

De provincie had zich voorgenomen om de wettelijke opgaven van natuur, water, beschermen van drinkwater, stikstof en klimaat en de Landbouwkoers ruimtelijk te vertalen in een opgavenkaart. Er zouden dan grofweg drie soorten gebieden worden onderscheiden: (1) gebieden waar de landbouw alleen te maken krijgt met generiek beleid en regels, (2) gebieden waar ook nog gebieds-specifieke wettelijke opgaven liggen en (3) gebieden waar een functiewijziging naar natuur in de planning zit op basis van de bestaande wettelijke opgaven. Uiteindelijk is de opgavenkaart vooralsnog niet gepubliceerd en is ervoor gekozen om eerst een interne gespreksronde in te lassen. In het TLGD worden de wettelijke opgaven uitgewerkt en zal ook de ruimtelijke consequenties in beeld worden gebracht. De opgavenkaart lijkt voorlopig niet terug te komen. In de Statenvergadering van 25 februari 2025 is aangegeven dat GS het vervolg van het DLPG in beraad heeft en dat communicatie hierover verwacht kan worden.

Gebiedsprocessen

In het DPLG ging de provincie Drenthe uit van een gebiedsgerichte uitwerking van het PPLG in gebiedsprocessen, waarbij de provincie acht deelgebieden onderscheidde, die waren ontstaan in het kader van het Programma Natuurlijk Platteland. Per deelgebied werd gekeken hoe gebiedsprocessen opgestart zouden kunnen worden, waarbij zo veel mogelijk zou worden aangesloten op bestaande samenwerkingsverbanden (Boezeman et al. 2024). De opgavenkaart zou uitgangspunt zijn voor de start van een gesprek in de gebieden: een gebied zou worden uitgenodigd om de uitwerking vorm te geven. De gebiedsgerichte uitwerking zal in het TLGD vorm krijgen, mogelijk aan de hand van prioritaire gebieden waar de provincie mee wil gaan starten.

Financiële middelen

In het kader van de versnellingsmaatregelen is aan Drenthe in 2022-2024 in totaal 50,3 miljoen euro toegekend. Daarnaast deelt Drenthe mee in het budget voor maatregelen die voor geheel Noord-Nederland worden ingezet (68,9 miljoen euro), waarvan Drenthe (indicatief) 16,3 miljoen euro heeft ontvangen. De totale middelen die zijn toegekend in het kader van de versnellingsmaatregelen komt daarmee op 66,6 miljoen euro. Hiervan is t/m 2023 8,4 miljoen euro benut (LVVN 2024e).

In het DPLG had de provincie een indicatieve kostenraming van 4,6 miljard euro voor de periode tot 2035 opgenomen. Voor de maatregelpakketten is 444 miljoen euro aangevraagd voor de periode 2024-2025 (Boezeman et al. 2024). Hiervan is 269,9 miljoen euro toegekend (LVVN 2024e). Daarmee heeft Drenthe het grootste bedrag toegekend gekregen van alle provincies. Het bedrag is bestemd voor twee maatregelpakketten. Het maatregelpakket 'Generiek Pakket Transitie Landbouw' bevat KPI-maatregelen voor veehouderij en akkerbouw en zet de investeringsregelingen, Laaghangend en Hooghangend Fruit, met de andere noordelijke provincies voort om duurzame aanpassingen aan stallen en innovaties te ondersteunen. Dit stimuleert boeren om bij te dragen aan duurzame landbouw. Het grootste deel van het budget (140 miljoen euro) is bedoeld voor afwaarderen van landbouwgrond met of zonder behoud van de landbouwfunctie. Dit allemaal op vrijwillige basis. Het maatregelpakket 'Gebiedsgericht Werken' richt zich op de gebiedsspecifieke uitdagingen zoals het aanleggen van vispassages en natuurvriendelijke oevers in 7 deelgebieden (LVVN 2024e).

Provincie Overijssel

PPLG

In juni 2023 heeft de provincie Overijssel een concept ontwerp gebiedsprogramma, PPLG Overijssel, ingediend bij het Rijk. Bij dit programma stond 'leefbaarheid van het landelijk gebied' voorop. Naast de drie hoofddoelen van het NPLG (klimaat, water en natuur), waren er drie provinciedoelen toegevoegd: 1) sociaaleconomische perspectief, 2) toekomstige landbouw en 3) het herstel van natuur, het watersysteem en het klimaat. De provincie was opgedeeld in zes deelgebieden waarvoor de provincie doelen stelde. Het idee was dat de deelgebieden vervolgens zelf bepaalde welke maatregelen ze wilde inzetten voor het realiseren van de doelen.

Stand van zaken en (nieuwe) plannen voor het landelijk gebied

Op 14 januari 2025 heeft het college aangekondigd om te stoppen met het PPLG (Provincie Overijssel 2025b). De provincie wil wel doorgaan met de opgaven die in het PPLG Overijssel zaten. Dit wil ze doen met de middelen uit de maatregelpakketten. Met deze middelen wil de provincie onder andere aan de slag gaan met 36 koploperprojecten. Hierbij focust ze in eerste instantie op de verkenningfase en waar mogelijk worden de projecten doorgezet naar realisatie. Tegelijkertijd met de verkenning van de gebiedsprocessen wil de provincie onderzoeken hoe ze de 3x3-aanpak verder gaat vormgeven. Mede vanwege ontwikkelingen op rijksniveau, is de provincie zich aan het herijken: hoe gaan we ons als provincie verhouden tot de doelen in de wereld? Deels is dat volgens de provincie wat het Rijk aandraagt, maar ook wat andere partners van de provincie verlangen.

Met het programma 'Toekomst voor ons platteland' wil de provincie voortbouwen op de 3x3-aanpak in het landelijk gebied. Hierin staan dezelfde drie ambities als in het voormalige PPLG Overijssel. De provincie zet in op twee trajecten. Aan de ene kant, wil de provincie de energie in de gebieden behouden en gaat hiervoor aan de slag met de middelen uit de maatregelpakketten. Dit spoor is uitvoeringsgericht en draagt bij aan (snel) doelrealisatie. Daarnaast wil de provincie verkennen hoe de samenwerking in het landelijk gebied en het realiseren van de ambities van de 3x3-aanpak met de gebiedspartners verder vorm kan krijgen zonder het NPLG en een transitiefonds (Provincie Overijssel 2025b). Een onderdeel van het PPLG Overijssel was het opstellen van een landbouwvisie. De conceptversie van deze landbouwvisie is afgerond en zal als Statenvoorstel aan de Provinciale Staten worden voorgelegd. De Gedeputeerde Staten heeft aangegeven als provincie aan de slag te willen en keuzes te willen maken i.p.v. af te wachten op waar het Rijk mee gaat komen (Provincie Overijssel 2025c). Reactie van de Provinciale Staten is vooralsnog niet bekend (medio maart 2025).

Gebiedsprocessen

Voor de gebiedenaanpak had Overijssel de provincie opgedeeld in 6 gebieden. In elk gebied zijn 6 koploperprojecten opgezet, waardoor de provincie in totaal 36 projecten heeft. Daarnaast zijn er 6 proeftuinen. De provincie wil voor elk project een pre-verkenning uitvoeren en wil proberen zoveel mogelijk gebiedsprocessen in de realisatiefase te brengen. De provincie kiest er bewust voor om door te gaan met de gebiedsprocessen en de gebiedstafels die hiervoor zijn opgesteld en wil niet afwachten totdat het Rijk met meer duidelijkheid komt.

Financiële middelen

In het kader van de versnellingsmaatregelen heeft de provincie 13,3 miljoen euro ontvangen. De provincie heeft hiermee verschillende pilots, onderzoeken, kennisvouchers en subsidieregelingen in gang gezet (LVVN 2024e).

In het PPLG was een indicatieve kostenraming opgenomen van 5,2 miljard euro voor de periode 2024-2035. Daarnaast had de provincie een aanvraag gedaan voor een rijksbijdrage van 436 miljoen euro voor een drietal maatregelpakketten. Focus van deze pakketten was het ondersteunen van gebiedsprocessen, het opbouwen van een grondpositie, invullen van een perspectief voor de landbouw en sociaaleconomische ontwikkelingen (Boezeman et al. 2024). De provincie heeft uiteindelijk 233,7 miljoen euro ontvangen (LVVN 2024e). Dit is relatief veel geld in vergelijking met andere provincies. Het geld is bedoeld voor techniek – en managementmaatregelen, extensivering van de landbouw en agrarische natuur, natuurherstel en -beheer, en faciliterende maatregelen (Boezeman, Van Maaswaal & Silvisus 2024). Veel geld gaat richting de landbouw waarmee de provincie de depositie van stikstof op Natura 2000-gebieden en methaanemissies wil reduceren, CO₂-emissies wil verminderen en vastleggen, en bij wil dragen aan toekomstbestendige bedrijfsvoering. De rest van het geld is voor natuur- en watermaatregelen waarbij de focus vooral ligt op GBDA en het verbeteren van de hydrologische condities in Natura 2000-gebieden (LVVN 2024e).

De provincie ziet een discrepantie tussen de vervaldatum van de middelen en de tijd die nodig is om de doelen te realiseren; tussen de aanpak die provincie wil inzetten voor de brede opgave en waar de provincie geld voor heeft gekregen. De provincie is zich aan het herijken: hoe kunnen we doelen realiseren nu het Transitiefonds er niet meer is? Hiervoor wordt ook onderzocht welke andere middelen en instrumenten mogelijk ingezet kunnen worden.

Provincie Gelderland

PPLG

Het Gelderse PPLG had als titel: Vitaal Landelijk Gebied Gelderland (VLGG). De laatste versie hiervan was een concept ontwerp en het document is uiteindelijk niet vastgesteld door PS. Wel heeft Gelderland in juli 2023 het Gelders Gebiedsplan stikstofreductie en natuurverbetering (GSM) opgeleverd. Dit document werd gezien als stap op weg naar het VLGG. Het GSM bevatte informatie over stikstofreductie en natuurverbetering op basis van de natuurdoelanalyses (Boezeman et al. 2024). Het VLGG gaf inzicht in het in samenhang bereiken van de doelen en opgaven voor stikstof, natuur, water en klimaat in het landelijk gebied in combinatie met de doorontwikkeling van de landbouw. Gelderland onderscheidde drie deelgebieden om de opgaven aan te pakken: Veluwe en Valleien, Achterhoek en Liemers, en Rivierengebied. Het VLGG geeft uitgebreide analyses per deelgebied. Gelderland selecteerde in het kader van het VLGG 16 gebieden voor een gebiedsaanpak.

De verwachting was dat GS het VLGG voor zomer 2024 zou vaststellen als beleidsambitie. Na het verschijnen van het Regeerprogramma van het kabinet Schoof heeft GS het echter losgelaten om het VLGG nog vast te stellen.

Stand van zaken en (nieuwe) plannen voor het landelijk gebied

Omdat Gelderland het VLGG uiteindelijk niet heeft vastgesteld is er in Gelderland geen integraal programma meer voor het landelijk gebied op basis waarvan strategische keuzes worden gemaakt. Het VLGG wordt ook niet vervangen door een nieuw programma. Gelderland valt qua kaders terug op bestaande sectorale beleidsplannen, zoals de GSM, het waterprogramma, Beheerplannen Natura 2000 en het biodiversiteitsplan.

De provincie kiest nu voor een meer pragmatische aanpak en gaat voor een uitsluitend uitvoeringsgerichte aanpak. Dat betekent een focus op de gelden voor natuur en stikstofreductie die

Gelderland heeft ontvangen en het doelmatig en effectief wegzetten van deze middelen. Gelderland gaat met prioriteit aan de slag in de gebieden op en rond de Veluwe en de omgeving van Winterswijk (provincie Gelderland 2024a). GS van Gelderland heeft hier in december 2024 nadere invulling aangegeven via drie statenbrieven (Provincie Gelderland 2024b; 2024c; 2024d). Deze worden, samen met de consequenties van de recente gerechtelijke uitspraken, besproken op de PS-vergadering van 5 februari 2025 bij het agendapunt Versnellingsaanpak stikstof (Provincie Gelderland 2025).

Gebiedsprocessen

In Gelderland moeten gebiedsprocessen nog opgestart worden. Er staat daarvoor geen uitvoeringsorganisatie klaar; de voormalige NNN-gebiedsprocessen speelden zich af op een ander ruimtelijk schaalniveau. Met het budget dat de provincie heeft ontvangen voor de versnellingsmaatregelen en maatregelpakketten, gaat ze aan de slag met pre-verkenningen in de 16 gebieden met grote opgaven. Dit doet de provincie aan de hand van de Gelderse aanpak gebiedsontwikkeling, samen met partners in het landelijk gebied.

Financiële middelen

De provincie Gelderland heeft voor de Versnellingsmaatregelen in 2022 relatief een groot bedrag (224,5 miljoen euro). De reden hiervoor was dat Gelderland op dat moment ver was met de GSM stikstof en op de Veluwe aan de slag wilde gaan met maatregelen. Hiervan is tot en met 2023 4,9 miljoen euro benut. Voor de tweede ronde (de koploperprojecten 2024-2026) kreeg Gelderland veel minder, namelijk 32,7 miljoen euro (Boezeman, Van Maaswaal & Silvius 2024). Op het moment dat hiervoor voorstellen konden worden ingediend (1 juli 2023), was Gelderland nog niet zo ver met het concept PPLG. Gelderland heeft op dat moment alleen budget aangevraagd voor het opstarten van gebiedsprocessen, in de aanname dat er in een latere fase – op basis van een verder gevorderd PPLG – nogmaals budget zou kunnen worden aangevraagd.

Provincie Flevoland

PPLG

In juni 2023 heeft de provincie Flevoland een conceptontwerp van het Flevolands Programma Landelijk Gebied (FPLG) bij het Rijk ingediend. Bij het opstellen van het FPLG heeft de provincie haar eigen beleid ‘tegen het licht gehouden’ en op rijtje gezet wat de belangrijkste doelen en subdoelen zijn, en welke instrumenten ingezet kunnen worden om de doelen te halen. In het FPLG waren doelen voor natuur, stikstof, water, bodem en klimaat opgenomen. De doelen waren ingedeeld naar zes thema’s die ook bredere doelen zoals vervlechting van het landelijk en stedelijk gebied bevatten. De voornaamste doelen waren herstel van de biodiversiteit in combinatie met een toekomstbestendige landbouw. Het FPLG beschreef (groepen van) voorstellen, oplossingsrichtingen en maatregelen die waren gebaseerd inbreng vanuit de samenleving, medeoverheden en de provincie (Boezeman et al. 2024).

Stand van zaken en (nieuwe) plannen voor het landelijk gebied

Na het afschaffen van het Transitiefonds en het NPLG heeft de provincie de plannen uit het FPLG omgezet naar een ambitiedocument. Hierin staan de ambities van de provincie en waar de provincie staat met deze ambities. Het ambitiedocument is in februari 2025 door de GS van Flevoland vastgesteld (Provincie Flevoland 2025a). Op dit moment is de provincie een uitvoeringsaanpak van dit ambitiedocument aan het schrijven. In het FPLG was er niet veel aandacht voor landbouw, omdat het Rijk in diezelfde periode bezig was met een landbouwakkoord. Doordat die er niet

doorheen is gekomen, was er in het FPLG volgens de provincie een ‘gat’. Daarom is de provincie nu bezig met een eigen visie op landbouw. Deze zit nu in de besluitvormingsfase en daarna wordt er gekeken hoe deze geïntegreerd kan worden in de uitvoeringsaanpak. Zo komen de doelen voor water, klimaat en natuur samen met de landbouwdoelen als twee sporen in de uitvoeringsaanpak: 1) toekomstperspectief voor de landbouw en 2) herstel van de biodiversiteit. In februari wordt de landbouwvisie voorgelegd aan de Provinciale Staten ter bespreking, besluitvorming is in mei voorzien (Provincie Flevoland 2025b).

Gebiedsprocessen

De provincie Flevoland heeft zelf gebiedsprocessen opgestart, helemaal van bottom-up. Er is begonnen met zogenoemde ‘keukentafelgesprekken’ met de boer aan tafel. Vervolgens vonden er gesprekken op buurtniveau plaats. De gedachte was dat de buurttafels door zouden groeien naar gebiedsniveau, maar gebiedstafels komen moeilijker van de grond. Het heeft meer tijd nodig om netwerken en relaties op te bouwen. Dankzij de Bottom-up benadering zitten alle sectoren aan tafel en kon er gezamenlijk gewerkt worden aan een visie op landbouw. In het kader van de gebiedsgerichte aanpak wordt gezien hoe de verschillende activiteiten van partijen en gebiedsprocessen elkaar kunnen versterken.

Financiële middelen

In het kader van de versnellingsmaatregelen heeft de provincie in totaal 3,63 miljoen euro ontvangen, wat relatief weinig is ten opzichte van de bedragen die andere provincies hebben ontvangen (Boezeman, Van Maaswaal & Silvius 2024). T/m 2023 is 0,4 miljoen euro hiervan benut. Dit geld was bedoeld voor de volgende drietal maatregelen: 1) Praktijkproeven perceelafspoeling, 2) versnelling aanleg en herstel erfsingels in gebiedsproces, 3) versnelling implementatie verschonende maatregelen melkrundveehouderij in gebiedsproces (LVVN 2024e).

De indicatieve kostenraming voor het FPLG tot 2035 was 1 miljard euro. Met het indienen van het conceptontwerp in 2023 heeft de provincie ook een aanvraag gedaan voor een rijksbijdrage van 18,25 miljoen euro voor twee maatregelpakketten voor de periode 2024-2025. Hiervan heeft de provincie 12,9 miljoen euro ontvangen. Deze maatregelpakketten focussen op landbouw (voornamelijk techniek- en managementmaatregelen) en natuur (vooral groen-blauwe dooradering) (Boezeman et al. 2024; Boezeman, Van Maaswaal & Silvius 2024; LVVN 2024e). In december 2024 heeft de provincie 3,3 miljoen euro gekregen van de minister van LVVN als tegemoetkoming voor het relatief lage bedrag voor de maatregelpakketten ten opzichte van andere provincies (LVVN 2024).

Provincie Utrecht

PPLG

Op 5 juli 2023 is het concept Utrechts Programma Landelijk Gebied (UPLG) samen met zes maatregelpakketten ingediend bij het Rijk. Op 26 juni 2024 is de UPLG-Kaderstellende Notitie door de PS vastgesteld. Het UPLG verbreedt de drie kerndoelen van het NPLG (water, klimaat & natuur). Daarnaast is een vierde kerndoel toegevoegd: ‘perspectief voor de landbouw’ (Boezeman et al. 2024). Prioriteit gaat uit naar doelen die rechtstreeks voortkomen uit internationale verplichtingen. De doelen worden gecombineerd met andere ruimte vragende opgaven. Het PPLG benoemt meekoppelkansen op het gebied van bijvoorbeeld de energietransitie, recreatie en de versterking van de relatie tussen landelijk en stedelijk gebied (Boezeman et al. 2024).

Stand van zaken en (nieuwe) plannen voor het landelijk gebied

Na het afschaffen van het NPLG heeft de provincie Utrecht besloten door te gaan met de integrale aanpak conform het concept-UPLG inclusief een Plan-MER-procedure. De provincie wil nadrukkelijk hun eigen Utrechts verhaal en niet meer als uitwerking van het voormalige NPLG. Daarbij zet de provincie de gebiedsgerichte aanpak voort (Provincie Utrecht 2024a).

De provincie wil het concept-UPLG verder uitwerken tot een Ontwerp-UPLG met de focus op uitvoering van wat wél kan en een langetermijnperspectief. Daarmee wil de provincie Utrecht onder andere houvast bieden aan haar gebiedspartners, en is de provincie betrouwbaar in koers en uitvoering van de aanpak voor het landelijk gebied. In een Statenbrief GS, d.d. 22 oktober 2024 (Provincie Utrecht 2024a), is een aangepaste bestuurlijke planning te vinden waarbij de definitieve vaststelling van het UPLG en Plan-MER-nota van beantwoording van juni 2025 naar november 2025 is verschoven.

Gebiedsprocessen

De provincie Utrecht zet de gebiedsgerichte aanpak (GGA) voort. De voorkeur uitvoeringsstrategie van het UPLG is een bottom-up, vrijwillig proces. De gebiedsprocessen staan centraal in de uitvoering, waarbij de provincie regie neemt en doelen per gebied meegeeft. Het gaat om zowel bestaande als nieuwe gebiedsprocessen.

In een Statenbrief van GS, d.d. 17 december 2024 (Provincie Utrecht 2024b) worden twee notities toegelicht als hulpmiddel voor de uitvoering en bij de opstelling van het UPLG: 1) Toepassing UPLG-doelstellingen in de negen GGA-deelgebieden en 2) Verdeling UPLG-maatregelpakketten over de GGA-deelgebieden. Beide notities zullen gebruikt worden bij de uitvoering in de negen GGA-deelgebieden. De 'doelennotitie' is helpend bij de te maken afwegingen in de gebiedsprocessen. De financiële notitie geeft een indruk van de beschikbare middelen waarmee men in de uitvoering aan de slag kan gaan.

Wat betreft de samenwerking met gebiedspartners en andere partijen gaven respondenten in januari 2025 aan: dat door koersvastheid van de provincie, zij grotendeels konden doorgaan met gebiedsprocessen (wel langzamer/met enige vertraging en er kwamen meer vragen vanuit de gebieden). Geld voor maatregelpakketten hielp hierbij heel erg. De respondenten geven aan een goede samenwerking en werkrelaties te hebben met waterschappen en gemeenten. Momenteel is de provincie aan het bekijken hoe door te gaan. Intern wordt de organisatie voorbereid op de uitvoering. Per november 2024 is er een procesmanager aan de slag gegaan voor de uitvoering van de maatregelpakketten, er wordt een werkorganisatie ingericht voor de uitvoering en met de gebiedspartners wordt de uitvoering voorbereid door onder andere samenwerkingsafspraken vast te leggen.

Financiële middelen

Utrecht heeft in 2022 geen maatregelen aangevraagd in het kader van de versnellingsmaatregelen (2022-2024) (LVVN 2024e; Boezeman et al. 2024). Het UPLG bevatte een indicatieve kostenraming van 3,7 miljard euro tot 2035. Als onderdeel hiervan is een rijksbijdrage van 778 miljoen euro aangevraagd voor zes maatregelpakketten voor de periode 2024-2030 (Boezeman et al. 2024). Uit de koploperprojecten (2024-2026) heeft de provincie 249,5 miljoen euro toegekend gekregen (LVVN 2024e; Boezeman et al. 2024). Utrecht zet met toegekende gelden volop in op de uitvoering van de goedgekeurde maatregelpakketten: 1) Groenblauwe Linten en Scheggen en Boerensloten; 2)

Reductie Broeikasgas uitstoot veenweide; 3) Landbouw; 4) Natura 2000-gebieden met overgangszones. Daarnaast is een klein deel uitgekeerd voor maatregelpakket Utrechtse Heuvelrug en Flanken.

Respondenten geven aan dat de provincie veel geld heeft ontvangen voor de maatregelpakketten. Voor de maatregelpakketten waar ze weinig of geen financiering voor hebben ontvangen (Utrechtse Heuvelrug en Flanken en Beekherstel en beekdalen), kunnen ze andere middelen mobiliseren (bijvoorbeeld uit Programma Natuur, GLB) en er zijn eigen provinciale middelen die de provincie mogelijk inzet. Op de korte termijn voorziet de provincie weinig problemen wat betreft financiële middelen. Voor de middellange termijn maken ze zich meer zorgen. De middelen zijn beperkt beschikbaar, terwijl de uitvoering (veel) langer kan gaan duren (en provincies mogen ook langer doen over uitvoering).

Utrecht beseft dat veel middelen ook veel vragen van de organisatie en dat daar mogelijk grotere uitdagingen liggen. De provincie merkt dat het wegzetten van het geld en het daadwerkelijk uitvoeren van de plannen veel vraagt van de organisatie. Door het wegvallen van het NPLG kan de organisatie gericht worden op wat er wel nog is. Daarnaast is de provincie bezig met het optuigen van een goede organisatiestructuur.

Provincie Noord-Holland

PPLG

In juni 2023 heeft Noord-Holland de eerste versie van het PPLG 'Buitengewoon Noord-Holland!' ingediend samen met zeven maatregelpakketten. Het PPLG was ook de startversie van het gebiedsplan van Noord-Holland. De doelen in het PPLG waren gebaseerd op de fysieke doelen van het NPLG (natuur, klimaat en water) en op provinciale doelen. De opgaven biodiversiteit en stikstof, water en bodem, klimaat en bodemdaling, landbouw, landschap, erfgoed en recreatie waren opgenomen in het PPLG. Andere ruimtelijke claims in het landelijk gebied, zoals woningbouw, energievoorziening en infrastructuur, zouden worden uitgewerkt in het ruimtelijk voorstel van de provincie (Boezeman et al. 2024). In het najaar 2023 en voorjaar 2024 was de provincie bezig met een eerste conceptversie Voorontwerp PPLG. Dit voorontwerp is besproken bij de Provinciale Staten en zou in het najaar van 2024 naar het Rijk gestuurd worden (Provincie Noord-Holland 2023; Provincie Noord-Holland n.d.). Tegelijkertijd liepen er al meerdere gebiedsprocessen en was de provincie bezig met de lijst van 'koploperprojecten' (Boezeman et al. 2024).

Stand van zaken en (nieuwe) plannen voor het landelijk gebied

Na het afschaffen van het NPLG heeft de provincie een pas op de plaats gemaakt met het werken aan het voorontwerp van het PPLG. In een eerder stadium waren de voorbereidingen voor het vormgeven van de organisatie voor het uitvoeren van de NPLG/PPLG maatregelen al on hold gezet in afwachting van hoe het Rijk verder zou gaan met het NPLG en het Transitiefonds. In het najaar 2024 heeft PS een motie aangenomen om een overzicht te maken van de doelen en opgaven die er zijn en hoe daaraan gewerkt wordt. Hierin is ook de 'wettelijke basis' verkend. Daarnaast is de provincie bezig geweest met het opstellen van een korte termijn uitvoeringsagenda, voor de komende twee jaar. Hierin staat beschreven wat de provincie voor elkaar wil krijgen in de periode tot 2027 en waar de wel beschikbare middelen naar toe gaan. Op de korte termijn is de provincie dus vooral uitvoeringsgericht bezig en wordt gekeken naar welke opgaven het meest urgent zijn en waar deze problemen het grootst zijn. Hiermee kwam de provincie uit op stikstofreductie en natuurherstel en drie focusgebieden: 1) Veenweidegebied, 2) Binnenduintrand en 3) het Gooi en Vechtstreek. Dit in

tegenstelling tot het PPLG dat zich richtte op het landelijk gebied in de hele provincie en die gericht was op een integrale aanpak van alle opgenomen doelen. Een deel van de plannen uit het PPLG zijn opgenomen als bouwstenen onder de provinciale omgevingsvisie. Door de uitvoeringsgerichte focus liggen er momenteel nog geen concrete plannen voor de lange termijn. Daar wil de provincie de komende tijd aan gaan werken.

Op 13 februari 2025 heeft GS de Korte termijn agenda Landelijk Gebied 2025-2027 aangeboden aan PS voor besluitvorming. Op 17 maart 2025 is het concept van de Korte termijnagenda (2025-2027) en het vervolg van het PPLG-proces besproken in een vergadering van de commissie Landelijk Gebied (Provincie Noord-Holland 2025) behandeld.

Gebiedsprocessen

De provincie Noord-Holland had al meerdere gebiedsprocessen opgestart voordat gestart werd met de startversie van het PPLG. Het plan was om nog meer gebiedsprocessen op te starten. Na het wegvallen van het NPLG heroverweegt de provincie de gebiedsprocessen en kijkt daarbij hoe of en hoe verder kan worden gegaan.

Voorstellen voor hoe de provincie verder wil gaan en welke budgetten er zijn, zijn opgenomen in de kortetermijnagenda Landelijk Gebied. Door het wegvallen van het NPLG en het Transitiefonds zal er volgens de provincie geprioriteerd moeten worden en wordt het werk in gebiedsprocessen afgebakend. De provincie wil zich “richten op het in uitvoering brengen van de opgaven en maatregelen waarvoor momenteel nog wel middelen beschikbaar zijn” (Provincie Noord-Holland 2025, p.3). Hierbij wil de provincie de samenwerking met gebiedspartners voortzetten en zoveel mogelijk het draagvlak en de energie in gebieden vasthouden (Provincie Noord-Holland 2025).

Financiële middelen

In 2022 heeft de provincie 0,9 miljoen euro aan rijksbijdragen gekregen voor één landbouwmaatregel. Dit geld is nog niet uitgegeven, vanwege staatsteunrichtlijnen, juridische aspecten en een subsidieprocedure die het niet mogelijk of lastiger maken om de maatregelen tot uitvoer te brengen. De eerste versie van het PPLG bevatte een kostenraming van ruim 1,3 miljard euro voor de periode tot 2035. Hierbij werd vermeld dat de uiteindelijke raming hoger uit zou vallen vanwege verschillende p.m. posten. In 2023 heeft de provincie 81 miljoen euro aangevraagd voor de periode van 2024-2025 om te kunnen starten met de maatregelpakketten. Hiervan is 20,8 miljoen euro toegekend voor vier van de zeven maatregelpakketten (Boezeman, Van Maaswaal & Silvius 2024; LVVN 2024e). In december 2024 heeft de provincie nog eens 21 miljoen euro gekregen van de minister van LVVN als tegemoetkoming voor het relatief lage bedrag voor de maatregelpakketten (LVVN 2024f).

De gefinancierde maatregelen moeten bijdragen aan het verminderen van stikstof- en methaandepositie op Natura 2000-gebieden, toekomstbestendige bedrijfsvoering, uitbreiden en versterken van natuurareaal, de groen-blauwe dooradering opgave en het vastleggen en verminderen van CO₂-emissies (LVVN 2024e).

Provincie Zuid-Holland

PPLG

Het Zuid-Hollands Programma Landelijk Gebied (ZH-PLG) is het voorontwerp van het gebiedsprogramma van Zuid-Holland, dat op 28 juni 2023 aan het Rijk is aangeboden. De provincie Zuid-

Holland wilde zich op basis van het voorontwerp ZH-PLG onder andere richten op meer natuurherstel, vermindering van de stikstofuitstoot, verbetering van de waterkwaliteit en op klimaatadaptatie (LVVN, 2024). Binnen deze doelstellingen zette de provincie zich ook in voor de leefbaarheid en vitaliteit van het landelijk gebied en streeft de provincie naar een vitale en duurzame landbouwsector. In de aanpak van de doelen gaf de provincie prioriteit aan de wettelijke verplichtingen met een korte tijdsperiode (natuurherstel, stikstofreductie en waterkwaliteit). Het PPLG bevatte geen uitwerking van andere ruimtelijke claims in het landelijk gebied, zoals recreatie, energie en woningbouw. Keuzes daarover zouden worden uitgewerkt in het ruimtelijk voorstel van de provincie. Wel gaf de provincie aan dat de gebieden meekoppelkansen kunnen betrekken als deze direct bijdragen aan de doelen in het landelijk gebied (Boezeman et al. 2024).

De provincie heeft een afwegingskader vastgesteld voor de projectvoorstellen uit het maatregelenpakket van het ZH-PLG. Het afwegingskader is een hulpmiddel voor besluitvorming. Het geeft houvast om een afweging te kunnen maken welke projectvoorstellen uit het maatregelenpakket ZH-PLG prioriteit krijgen en worden geprogrammeerd en daarmee opgenomen in het projectportfolio van het ZH-PLG.

Stand van zaken en (nieuwe) plannen voor het landelijk gebied

In maart 2025 hebben PS besloten met het wegvallen van het NPLG geen vervolg te geven aan het voorontwerp ZH-PLG (Provincie Zuid-Holland 2025). In plaats hiervan wordt ingezet op een vervolgaanpak, die bestaat uit drie onderdelen: 1) uitvoeren van de projecten uit het maatregelenpakket ZH-PLG; 2) ontwikkelen gebiedsplannen deelgebieden ZH-PLG; en 3) concretisering van de provinciale beleidskaders aan de hand van herziening omgevingsbeleid 2025 en concreet invulling geven aan het beleidsthema landbouw met een landbouwkoers.

Omdat er geen zelfstandig beleidsprogramma meer gemaakt hoeft te worden, is het provinciaal bestuur voornemens om de beleidsvorming te laten mee lopen met de cyclus van het omgevingsbeleid. Het ZH-PLG zal uiteindelijk of in z'n geheel of op onderdelen landen als hoofdstuk in het omgevingsprogramma. Dit besluit moet nog formeel worden genomen. De provincie ziet 2025 als een 'overbruggingsjaar' waarin ingezet wordt op samenwerking met gebiedspartners en om vanuit een aanpak van onderop, stappen te zetten om doelen voor natuur, stikstof, water en klimaat te realiseren. De vervolgaanpak ZH-PLG wil GS als startpunt hanteren voor gesprekken met de Minister van LVVN over de nieuwe rijksaanpak 'Ruimte voor Landbouw en Natuur' (Provincie Zuid-Holland 2025).

Gebiedsprocessen

De provincie wil in 2025 samen met gebiedspartners uitvoering geven aan de op basis van het afwegingskader toegekende maatregelen. Daarbij wil de provincie samen met haar partners in 2025 voor elk van de 16 deelgebieden een gebiedsplan ontwikkelen waarin zal staan hoe de opgaven water, landbouw, stikstof, natuur en klimaat integraal kunnen worden opgepakt en welke randvoorwaarden daarvoor nodig zijn. Op facultatieve basis zullen de gebiedspartijen worden uitgenodigd om een integraal zogenaamd gebiedsbod te doen als input voor het gebiedsplan. In november 2024 is er vanuit de provincie een handreiking voor gebiedsbiedingen opgesteld en gedeeld met gebiedspartners. Sectorale biedingen worden later samengevoegd tot een integraal gebiedsplan.

Financiële middelen

Zuid-Holland heeft in het kader van de versnellingsmaatregelen (2022-2024) 2,8 miljoen euro toegekend gekregen. Van alle versnellingsmaatregelen is eind 2023 0,4 miljoen euro benut. De

provincie heeft in 2024 188,25 miljoen euro ontvangen voor koploperprojecten (LVVN 2024e). In totaal heeft de provincie 191 miljoen euro aan rijksbijdrage ontvangen. De hiermee gefinancierde middelen moeten bijdragen aan: reductie van nutriënten/gewasbeschermingsmiddelen in grond- en oppervlaktewater, verminderen van stikstof- en methaandepositie op Natura 2000-gebieden, toekomstbestendige bedrijfsvoering, vastleggen en verminderen van CO₂-emissies, de groen-blauwe dooradering opgave, het uitbreiden en versterken van natuurareaal en het verbeteren van de kwantiteit en kwaliteit van grondwaterlichamen (LVVN 2024e).

Aangezien de totale omvang van het aangevraagde Maatregelenpakket ZH-PLG 696,4 miljoen euro bedroeg, moest worden gekozen door de GS aan welke projectvoorstellen deze middelen kunnen worden toegekend. De keuze voor de geselecteerde maatregelen is gedaan op basis van een afwegingskader.

Provincie Zeeland

PPLG

Het concept Zeeuws Gebiedsprogramma verscheen in juli 2023 als een programma dat breder is dan alleen het landelijk gebied. In het plan staan de NPLG-kerndoelen voor water, klimaat en natuur, maar ook andere sectoren zoals industrie, recreatie en mobiliteit komen aan bod. Het Gebiedsprogramma bevat een indicatieve kostenraming van ruim 1,6 miljard euro voor de periode tot 2035, waarbij het gaat om maatregelen op het gebied van akkerbouw, veehouderij, water, natuur, industrie, recreatie en mobiliteit (Boezeman et al. 2024).

Stand van zaken en (nieuwe) plannen voor het landelijk gebied

Op basis van het concept Zeeuws Gebiedsprogramma wordt een geactualiseerd Zeeuws gebiedsprogramma voor Zeeland opgesteld. Met het vervallen van het NPLG was er onduidelijkheid over de doelen. Deze zijn, in aangepaste vorm in juli 2024 door Gedeputeerde Staten vastgesteld. Hierbij wordt ook zoveel mogelijk aangesloten bij lopende processen en beleidsuitgangspunten. In eerdere beleidsstukken was al een duidelijk beeld gegeven van wat in het landelijk gebieden moest gebeuren, zoals in het Uitvoeringsprogramma landelijk gebied 2021-2030 en de omgevingsvisie (Provincie Zeeland 2021). De provincie Zeeland wil door met de plannen die er al liggen. Tegelijkertijd bestaat het besef dat we op een deel van opgave geen invloed hebben (scheepvaart en industrie, hele andere processen).

Naar aanleiding van Greenpeace-uitspraak is een provinciaal stikstofcrisisteam opgesteld. De plannen die nu bestaan zijn onvoldoende en het team gaat kijken wat nodig is om tot een stikstofreductie te komen, zodat Zeeland niet 'op slot gaat'. Het gaat hierbij ook om vergunningverlening. Waar Zeeland in eerste instantie inzet op koploperprojecten (inclusief aanvulling van 21 miljoen euro), wordt nu gekeken naar alle maatregelen die zijn hebben opgeschreven en bekijken 'wat kunnen we nog meer doen'?

Gebiedsprocessen

Zeeland heeft een gebiedenaanpak in gebieden waar de opgaven het grootst zijn; deze gebiedsprocessen lopen al langer en zijn niet opgezet in het kader van het NPLG, maar de opgaven worden wel meegenomen. Het gaat om de volgende vijf gebieden: Noordwest Walcheren, Schouwen West, het Veerse Meer, North Sea Port District en Grenspark Groot Saeftinghe.

Financiële middelen

De provincie Zeeland heeft geen aanvraag ingediend voor de provinciale versnellingsmaatregelen. In het kader van de koplopermaatregelen kreeg Zeeland 7 miljoen euro toegekend (67 miljoen euro aangevraagd). In december 2024 is dit aangevuld met een bedrag van 21 miljoen euro, dat werd toegekend aan provincies die relatief beperkte middelen hadden gekregen tijdens de verdeling van de koploperprojecten. In Zeeland wordt het grootste deel ingezet voor de opgaven rondom de beschikbaarheid van zoetwater voor de akkerbouw en het versterken van de biodiversiteit en vermindering van de stikstofemissie (LVVN 2024b).

Provincie Noord-Brabant

PPLG

Het PPLG heette: Brabants Programma Landelijk Gebied (BPLG). Dit is gekomen tot een vastgesteld voorontwerp Brabants Programma Landelijk Gebied (BPLG). In juli 2023 biedt de provincie een houtskoolschets BPLG aan het Rijk aan (Boezeman et al. 2024). Op 26 maart 2024 wordt het voorontwerp Brabants Programma Landelijk Gebied (BPLG) vastgesteld (Provincie Noord-Brabant 2024a). Het Voorontwerp BPLG werkt opgaven, doelen en structurerende keuzes verder uit dan de houtskoolschets, maar is ook basis voor verdere uitwerking op belangrijke onderwerpen (zoals de beste landbouwgrond en overgangsgebieden) samen met partners in het landelijk gebied. De provincie wil de organisatie van de uitvoering gebiedsgericht verder uitwerken en daarbij voortbouwen op de gebiedsgerichte organisatie die al bestaat, met name de Groenblauwe Gebiedsgerichte Aanpak (GGA). De GGA bevat 12 gebieden met een complexe opgave en een actief gebiedsproces.

Stand van zaken en (nieuwe) plannen voor het landelijk gebied

Ondanks het stopzetten van het NPLG en het afschaffen van het Transitiefonds (mei 2024) wil Noord-Brabant langs de ingezette lijn van de GGA en het concept BPLG door met de wettelijke doelen in het landelijk gebied. Vanwege de onzekerheid over de planning als het Rijk geen zekerheid kan/wil bieden worden er uiteindelijk verschillende scenario's uitgewerkt voor hoe verder te gaan. In oktober 2024 biedt GS van Noord-Brabant een statenbrief aan met de contouren voor de nieuwe aanpak: de 'Aanpak landelijk gebied' (ALG) (Provincie Noord-Brabant 2024b).

De Aanpak landelijk gebied (ALG) is op hoofdlijnen een aanpak in de 12 GGA-gebieden met de grootste opgaven, gericht op het ter hand nemen van de uitvoering. Het college heeft in februari 2025 besloten over deze Aanpak Landelijk gebied. Met de ALG richt de provincie zich op het versnellen van de uitvoering in gebieden waar dat voor doelbereik op de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) en Kaderrichtlijn Water (KRW) het hardst nodig is. Met de ALG wordt ingezet op de volgende sporen (Provincie Noord-Brabant 2025a):

- De uitvoering in de twaalf GGA-gebieden die het meest complex zijn en waar herstel van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden het meest noodzakelijk is (categorie 3 GGA's);
- Versterking van de uitvoeringskracht van de provincie en de partners om Brabant breed de wettelijke doelen voor natuur, water en bodem te realiseren;
- Keuzes maken en prioriteren van uitvoeringsprojecten op basis van de beschikbare (grond)instrumenten en financiën.

Gebiedsprocessen

In 2021 is de Gebiedsgerichte Aanpak Groen Blauw (GGA) al begonnen. Het NPLG en PPLG zijn daarbij gekomen. Met de partners, zoals gemeenten en waterschappen, zijn stappen gezet, zoals het opstellen van visies en planvorming. Noord-Brabant kan dus op de GGA voortborduren. Noord-

Brabant heeft 17 Natura 2000-gebieden, waarvan er 12 complexe opgaven kennen. De complexiteit zit vooral in de overgangszone rondom deze 12 stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden waar veel opgaven samen komen. Met de ALG wordt hier nu de focus op gelegd. De provincie is de trekker van het proces in deze gebieden en het meeste geld gaat ook naar deze gebieden. De focus is nodig omdat er minder middelen beschikbaar zijn en de koers van het Rijk is veranderd. De focus wordt gericht op wettelijk doelbereik. De provincie geeft aan dat de afgelopen tijd in gebiedsprocessen is gewerkt aan gebiedsvisies en (deel)gebiedsplannen en dat er reeds projecten zijn uitgevoerd en in ontwikkeling zijn. De provincie Noord-Brabant zal komende tijd de gebieden vragen om met projecten te komen die “gericht zijn op doelbereik. Vanuit haar rol als bevoegd gezag zal de provincie toetsen of de projectvoorstellen voldoende bijdragen aan doelbereik” (Provincie Noord-Brabant 2025b). Overigens liggen er ook opgaven in de andere Natura 2000-gebieden in Noord-Brabant en hiervoor zijn middelen beschikbaar vanuit het Programma Natuur.

Financiële middelen

Uit de eerste ronde voor versnellingsmaatregelen heeft de provincie Noord-Brabant 70,9 miljoen euro ontvangen voor een viertal landbouwmaatregelen. Hiervan is t/m 2023 ongeveer 4,1 miljoen euro besteed (Boezeman, Van Maaswaal & Silvius 2024; LVVN 2024e). Daarnaast heeft de provincie in 2024 voor twee maatregelpakketten een rijksbijdrage van 253 miljoen euro gevraagd voor de periode 2024/2025. Deze maatregelpakketten focussen op perspectief voor de landbouw en water- en natuurherstel. Hiervan is 231,2 miljoen euro uitgereikt (Boezeman, Van Maaswaal & Silvius 2024). In totaal heeft de provincie vanuit 302,1 miljoen euro ontvangen uit het Transitiefonds. De maatregelen die hiermee gefinancierd worden moeten bijdragen aan: reductie van nutriënten/gewasbeschermingsmiddelen in grond- en oppervlaktewater, verminderen van stikstof- en methaandepositie op Natura 2000-gebieden, toekomstbestendige bedrijfsvoering, vastleggen en verminderen van CO₂-emissies, groen-blauwe dooradering, uitbreiden en versterken van natuur-areaal en het verbeteren van de kwantiteit en kwaliteit van grondwaterlichamen (LVVN 2024e).

Provincie Limburg

PPLG

In juni 2023 heeft de provincie het eerste concept van het Limburgs Programma Landelijk Gebied vastgesteld (LPLG). Het plan was om dit programma vervolgens uit te werken en te concretiseren. In het LPLG waren de doelen van de drie kernthema's, klimaat, natuur en water, opgenomen en de provincie had zelf vier extra doelen toegevoegd: 1) perspectief voor de sectoren (m.n. landbouw), 2) houdbare vergunningverlening, 3) leefbaarheid en 4) landschappelijke kwaliteit. Een belangrijk speerpunt voor Limburg was 'samen en van onderop' met gebiedspartners (Boezeman et al. 2024).

Stand van zaken en (nieuwe) plannen voor het landelijk gebied

De status van het LPLG en de financiële reikwijdte is veranderd, maar een groot deel van de ideeën en plannen zijn wel opgenomen in het beleidskader 2024-2027 'Perspectief voor het landelijk gebied'. Dit beleidskader is in mei 2024 vastgesteld en hier is ook een begroting voor opgesteld (Provincie Limburg 2024a). Daarnaast wordt een deel van de plannen meegenomen bij de actualisering van de Provinciale Omgevingsvisie. De provincie wil doorgaan met de ontwikkeling en uitvoering van het beleidskader door middel van een programmatische aanpak. Daarnaast wil de provincie doorgaan met het uitvoeren van projecten die bijdragen aan de aanpak van opgaven in het landelijk gebied. Het programma moet voor de zomer vastgesteld worden. De provincie hoopt dat er voor die tijd meer duiding komt vanuit het Rijk over de richting die het Rijk op wil gaan en welke rol zij hierin gaat pakken. Tegelijkertijd geeft de provincie aan dat de urgentie te groot is om te blijven

wachten en daarom probeert ze ook om zoveel mogelijk door te gaan met het programma (Provincie Limburg 2024b).

De aanpak voor het landelijk gebied heeft vier uitgangspunten, die voor een groot deel gelijk zijn aan of aansluiten bij de doelen van het LPLG: 1) sociaal-economisch perspectief (met prioriteit voor PAS-melders), 2) de wettelijke doelen voor natuur, water en klimaat in relatie tot houdbare vergunningverlening, 3) beschikbare middelen en uitvoerend vermogen (uitvoerbaarheid), 4) in Limburg doen we het samen – van onderop en vrijwillig, maar niet vrijblijvend. (Provincie Limburg 2024b).

Momenteel wordt binnen de programmatische aanpak gewerkt aan een aantal prioriteringsscenario's/stappen waarbij wordt gelet op waar de natuur het meest onder druk staat, waar het snelst resultaten bereikt kunnen worden (snel doelbereik) en waar andere opgaven zoals woningbouw, energie-infrastructuur, mobiliteit urgent zijn. Voor dit laatste punt wordt gekeken naar meekoppelkansen tussen dossiers, voornamelijk de economische projecten (Provincie Limburg 2024b). Bij de uitvoering ligt de focus op het wegzetten van de SPUK-gelden voor de versnellingsmaatregelen en koploperprojecten (voornamelijk natuurherstel en bronmaatregelen).

Op de lange termijn kijkt de provincie naar de instandhoudingsdoelen en op de korte termijn zijn ze bezig met de uitvoering van maatregelen die daarnaartoe werken. De provincie is aan het onderzoeken hoe op korte termijn (2025-2027, deze coalitieperiode) tot uitvoering kan worden gekomen op basis van huidig instrumentarium en beschikbaar geld.

Gebiedsprocessen

Limburg had de provincie verdeeld in vier deelgebieden en voor elk deelgebied zijn gebiedsopdrachten opgesteld o.b.v. de Limburgse opgaven. Tegelijkertijd met het LPLG zijn er maatregelpakketten ontwikkeld om aanspraak te kunnen maken op de middelen uit het Transitiefonds. Na het indienen van het LPLG en de maatregelpakketten is de provincie bezig geweest met hoe projecten tot uitvoering konden komen om de doelen van het NPLG te halen. Een aantal projecten kunnen via gebiedsprocessen worden opgestart en een andere mogelijkheid voor de provincies is via het uitzetten opdrachten en subsidies voor individuele projecten.

De grote integrale gebiedsprocessen staan momenteel grotendeels 'on-hold', vanwege beperktere middelen en beperkte uitvoeringscapaciteit. De provincie wil wel doorgaan met de processen, maar geeft aan eerst keuzes te moeten maken over de middelen en welke gebieden voorrang krijgen. Dit zal in het programma worden uitgewerkt.

Financiële middelen

In 2022 heeft de provincie Limburg 25,7 miljoen euro gekregen voor een viertal landbouw- en watermaatregelen. Hiervan is tot en met 2023 1,8 miljoen euro benut. Met het LPLG heeft de provincie 155 miljoen euro aangevraagd voor drie maatregelpakketten. In 2024 heeft de provincie voor een van de drie pakketten, 'Bronmaatregelen stikstof en methaan', 55 miljoen euro ontvangen (LVVN 2024e). De focus van dit pakket ligt bij landbouwmaatregelen (Boezeman, Van Maaswaal & Silvisus 2024). De gefinancierde provinciale maatregelen moeten bijdragen aan: verminderen van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden en methaanemissies, toekomstbestendige bedrijfsvoering, vastleggen en verminderen van CO₂-emissies, reductie van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen in grond- en oppervlaktewater, en verbeteren van de kwantiteit en kwaliteit van grondwaterlichamen (LVVN 2024e). In 2024 heeft de provincie een aangescherpte versie van de

maatregelpakketten ingediend en een rijksbijdrage van 209,8 miljoen euro aangevraagd. Dit heeft niet geleid tot veranderingen in de toegewezen gelden (LNV 2024).

De provincie geeft aan dat er door beperktere financiële middelen keuzes gemaakt moeten worden. Aan de andere kant ziet ze ook dat als er in bepaalde gebieden de komende jaren niks gebeurt, deze op slot blijven of gaan. Vandaar dat wordt gekeken naar een geborgde aanpak waarbij de provincie prioriteert op (uitvoerings)capaciteit en gebieden. Vanuit het Rijk is er ook een prioritering voor bepaalde gebieden, maar die is voor Limburg te 'grofmazig' (de provincie heeft bijvoorbeeld geen veenweide gebieden en ook tussen de Natura 2000-gebieden en beekdalen, die de provincie wel heeft, zullen keuzes gemaakt moeten worden – een extra prioritering of betere fasering is nodig). Bij de prioritering voor gebieden wordt gekeken naar drie punten: natuurdruk, snel doelbereik, meekoppelkansen met andere dossiers.