



WERKEN AAN TRANSFORMATIE: REFLECTIE OP HET NATIONAAL PROGRAMMA LANDELIJK GEBIED

Achtergrondstudie Leren voor Verandering

Sandra van der Hel
Pia Nabielek
Sara Swinkels
Lisa Verwoerd

30 januari 2026

Colofon

Werken aan Transformatie: Reflectie op het Nationaal Programma Landelijk Gebied

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving

Den Haag, 2026

PBL-publicatienummer: 5730

Contact

Sandra.vanderhel@pbl.nl

Auteurs

Sandra van der Hel, Pia Nabielek, Sara Swinkels, Lisa Verwoerd

Met dank aan

Het PBL is dank verschuldigd aan alle respondenten en de deelnemers aan de focusgroep voor hun inbreng en betrokkenheid bij dit onderzoek. Ook gaat onze dank uit naar Hiddo Huitzing (PBL) en Hidde Boonstra (VU) voor de interviews die zij in 2023 hebben uitgevoerd waar in deze studie gebruik van is gemaakt. Tot slot bedanken we de reviewers Bep Schrammeijer, Kris Kok, Rosa Spruit, Hidde Boonstra (allen VU Athena Instituut), Hiddo Huitzing, Eva Kunseler, Josephine Loudon en Timo Maas (allen PBL) voor hun kritische en constructieve feedback.

Redactie figuren

Filip de Blois, 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: van der Hel, S., Nabielek, P., Swinkels, S. & Verwoerd, L. (2026), *Werken aan Transformatie: Reflectie op het Nationaal Programma 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.

Inhoud

Hoofdboodschappen	4
1 Introductie	7
1.1 Leeswijzer	8
1.2 Het Nationaal Programma Landelijk Gebied	8
1.3 Onderzoeksaanpak	9
2 Drie paradoxen voor het NPLG	12
2.1 Paradox I: integrale werkwijze versus sectorale organisatie	13
2.1.1 Redenen om sectorale doelen te verbinden met een integrale aanpak	13
2.1.2 Een integrale werkwijze in een sterk sectoraal georiënteerde rijksoverheid	14
2.1.3 Conclusie voor deze paradox	16
2.2 Paradox II: generieke aanpak versus regionaal maatwerk voor transitie	17
2.2.1 Zoektocht naar de balans tussen kaders en maatwerk	17
2.2.2 Navigeren tussen ‘open en dicht zetten’ als strategie om de paradox te adresseren	19
2.2.3 Conclusie voor deze paradox	20
2.3 Paradox III: leren voor transities versus verantwoorden op doelbereik	20
2.3.1 Balanceren tussen leren voor transitie en behalen van doelen	20
2.3.2 Leren voor transities dringt niet door tot de kern van het beleidsproces	22
2.3.3 Conclusie voor deze paradox	24
3 Reflecties en lessen	26
3.1 Turbulente context en verwevenheid van paradoxen bemoeilijkten het werken aan maatschappelijke transformatie	26
3.2 Lessen voor het versterken van transformerend vermogen	27
3.2.1 Zet (weer) in op een integrale inrichting van het beleid met meer aandacht voor sociaaleconomische aspecten en het langetermijnperspectief	28
3.2.2 Neem de tijd om aan te sluiten bij wat leeft in het landelijk gebied	29
3.2.3 Veranker adaptief en lerend werken in de kern van beleidsprocessen	31
3.2.4 Behoud de tussenorganisatie en werk aan verandervaden	32
4 Vervolgstappen	34
Referenties	35
Bijlagen	38
Bijlage 1 Reflectiekader voor transformerend vermogen	38
Bijlage 2 Respondenten	39

Hoofdboodschappen

In het landelijk gebied spelen grote uitdagingen, onder andere rond stikstof, klimaat en leefbaarheid. Het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) had als doel om te werken aan een toekomstbestendig landelijk gebied. Uniek aan het programma was de focus op het in gang zetten en ondersteunen van transitie in het landelijk gebied. Het NPLG had een korte levensduur: de eerste contouren van het programma werden geschetst in 2020 en in 2024 werd het programma, voordat het formeel in werking was getreden, afgeschaft.

In deze notitie kijken we terug op het NPLG. We onderzoeken hoe het werken aan maatschappelijke transformatie¹ vorm kreeg in het ontwerp en de (initiële) uitvoering van het programma, welke spanningen daarbij naar voren kwamen en hoe met deze spanningen werd omgegaan. Deze inzichten zijn relevant voor de zoektocht die op dit moment gaande is bij het Rijk, waaronder bij verschillende departementen van LNV, VRO en IenW, hoe het beleid voor de toekomst van het landelijk gebied vorm te geven. Het is belangrijk dat de lessen uit het NPLG daarin worden meegenomen. We richten ons in deze notitie op de beleidspraktijk van het NPLG. De notitie verklaart niet waarom het programma is afgeschaft of welke effecten het programma heeft gehad in het landelijk gebied. Wel hebben we oog voor de turbulente politieke context rondom het programma die van invloed was op de manier waarop in het NPLG werd gewerkt aan transformatie in het landelijk gebied.

Beleid richten op maatschappelijke transformatie is uitdagend. Het vraagt om andere werkwijzen dan wat ‘gewoon’ is bij de rijksoverheid. Het NPLG zette in op een integrale, gebiedsgerichte en lerende aanpak. In de praktijk liepen beleidsmakers aan tegen spanningen tussen de ambitie van transformatiegericht werken en bestaande werkwijzen en structuren binnen en buiten de rijksoverheid. Deze spanningen worden in dit onderzoek benaderd als paradoxen: schijnbare tegenstellingen die niet zijn op te lossen maar vragen om balanceren en verbinden. Werken aan maatschappelijke transformatie gaat dus óók over hoe rijksambtenaren omgaan met de paradoxen die zij onvermijdelijk tegenkomen in hun dagelijkse praktijk.

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: *“Hoe gingen rijksambtenaren betrokken bij het NPLG om met de paradoxen die zij tegenkwamen in hun beleidspraktijk bij het werken aan de transformatieopgave voor het landelijk gebied?”*

We onderscheiden drie paradoxen rondom het NPLG. Deze paradoxen waren in beeld bij beleidsmakers betrokken bij het NPLG. In de ontwikkeling van het programma werd daarom gezocht naar manieren om effectief met deze paradoxen om te gaan. Niettemin bleek het in de praktijk lastig om de ambitie van een andere werkwijze gericht op maatschappelijke transformatie door te laten dringen tot de kern van besluitvormings- en uitvoeringsprocessen.

1. *De paradox tussen een integrale werkwijze en sectorale organisatie:* Het NPLG zette in op een integrale aanpak om sectorale klimaat-, water- en natuurdoelen in samenhang te realiseren. De interdepartementale samenwerking op rijksniveau lukte goed. In deze integrale aanpak was echter beperkt aandacht voor sociaaleconomische aspecten.

¹ Het NPLG spreekt van transitie. Wij gebruiken in deze notitie de term maatschappelijke transformatie. We definiëren maatschappelijke transformatie als diepgaande verandering in de samenleving.

2. *De paradox tussen een generieke aanpak en maatwerk voor transities:* Het NPLG had veel aandacht voor maatwerk in provincies en gebieden. Daarbij werd gezocht naar generieke kaders en structurende keuzes om dit maatwerk te ondersteunen, maar bleef onduidelijk op welke manier het Rijk kon en wilde ingrijpen als de hoge verwachtingen van gebiedsprocessen niet zouden worden verwezenlijkt.
3. *De paradox tussen leren voor transities en verantwoorden op doelbereik:* Het NPLG zetten in op een lerende aanpak voor het werken aan transities én op verantwoording voor het behalen van de zogenoemde ‘onontkoombare’ doelen. In de praktijk kreeg het verantwoorden op doelbereik de overhand. De ruimte om op een adaptieve en iteratieve manier vorm te geven aan transitieprocessen werd daardoor beperkt en het leren voor transities drong niet door tot de kern van het beleidsproces.

Op basis van onze reflectie op de kracht en uitdagingen van het NPLG in het werken aan maatschappelijke transformatie komen we tot vier hoofdboodschappen. Deze hoofdboodschappen gaan over wat nodig is voor versterking van transformerend vermogen en zijn gericht tot beleidsmedewerkers bij het Rijk die zich inzetten voor de toekomst van het landelijk gebied.

Versterk richtinggevend vermogen door meer aandacht voor sociaaleconomische aspecten en langetermijnperspectief in de integrale inrichting van het beleid

De integrale aanpak en interdepartementale samenwerking waren een kracht van het NPLG. We zien dat integraliteit vooral was gericht op het in samenhang oppakken van natuur-, water- en klimaatdoelen op de korte en middellange termijn (2027 - 2035). Hierbij stond het fysiek-ecologisch perspectief centraal. Er was minder aandacht voor sociaaleconomische aspecten en het langetermijnperspectief voor het landelijk gebied. Tekenend hiervoor is ook dat het landbouwbeleid buiten het NPLG was geplaatst. Om het richtinggevend vermogen te versterken is het nodig om de integrale samenwerking opnieuw uitgangspunt te maken, vergezeld van het sociaaleconomisch perspectief en een sterkere verbinding met het landbouwbeleid. Ook is het nodig om al eerder en concreter uit te werken wat de samenhang is tussen de korte- en middellangetermijndoelen en de langetermijntransformatieopgave en de bijbehorende fundamentele keuzes die moeten worden gemaakt.

Versterk legitimerend vermogen door de tijd te nemen om aan te sluiten bij wat leeft in gebieden

Het legitimerend vermogen van het NPLG schoot tekort. Er was veel weerstand tegen het programma. Gebiedsprocessen hebben potentie om legitimerend vermogen te versterken. Daarvoor is het belangrijk dat er ruimte is om aan te sluiten bij lokale wensen en behoeften. Twee factoren die het legitimerend vermogen van het NPLG beperkten zijn de eerdergenoemde nauwe focus op fysiek-ecologische doelen, en de haast waarmee gebiedsprocessen moesten worden ingezet om bij te dragen aan het behalen van deze doelen. De tijd nemen voor gebiedsprocessen met een brede blik op een vitaal landelijk gebied kan bijdragen aan het versterken van legitimerend vermogen.

Versterk adaptief vermogen door adaptief en lerend werken te verankeren in de kern van beleidsprocessen

Het NPLG zette adaptief en lerend werken neer als kernonderdeel van de sturingsfilosofie en aanpak van het programma om de transformatieopgave te realiseren. Deze aanpak kwam echter in het geding door de hoge druk op voortgang en verantwoording op doelbereik. Daarmee schoot men terug in gebruikelijke werkwijze waarbij weinig ruimte was om op een lerende en adaptieve wijze vorm te geven aan veranderingen in beleid en samenleving. Om dit te voorkomen is het nodig dat de adaptieve en lerende aanpak stevig is ingebed in besluitvormings- en verantwoordingsprocessen.

Versterk systeem-innovatief vermogen door te werken aan verandervpaden

Het NPLG was bestuurlijk innovatief en vooruitstrevend in de interdepartementale en interbestuurlijke inrichting van het programma. We zien dit als systeem-innovatie binnen de overheid. Het NPLG streefde ook naar systeem-innovatie in het landelijk gebied. Dit kwam niet goed van de grond. Het valt niet te zeggen of dit wel was gelukt als het NPLG langer de tijd had gehad om te werken aan de uitvoering van het programma. Wel is duidelijk dat het onvoldoende lukte om invulling te geven aan een gedragen toekomstbeeld voor het landelijk gebied. Systeem-innovatief vermogen kan worden versterkt door te werken aan een inhoudelijk verhaal over diepgaande veranderingen in het landelijk gebied, met in het bijzonder aandacht voor af-, om-, en opbouwpaden om hier te geraken.

1 Introductie

In 2020 werden in de Nationale Omgevingsvisie de eerste contouren geschetst van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) (BZK 2020). In het landelijk gebied² spelen grote opgaven: het landbouwsysteem loopt tegen ecologische grenzen aan, de uitvoering van urgente natuurdoelen en klimaatdoelen stagneert, en bodem- en waterkwaliteit gaan achteruit. Deze ontwikkelingen hebben niet alleen impact op de fysieke ruimte, maar ook op de regionale en lokale economie en de sociale cohesie in het landelijk gebied. Tegengestelde ideeën en belangen, vastgelopen vergunningverlening en gebrek aan perspectief zorgen al jaren voor een impasse in het landelijke gebied. Het NPLG had als doel om de impasse te doorbreken en te werken aan een duurzame toekomst voor het landelijk gebied. Daarbij werd gestreefd naar een samenhangende, gebiedsgerichte en toekomstgerichte aanpak (PBL, VU & WUR 2023). Een kleine vier jaar nadat de eerste contouren waren geschetst werd het programma abrupt stopgezet door het kabinet Schoof.

In deze casusnotitie kijken we terug op het NPLG en onderzoeken we hoe het werken aan maatschappelijke transformatie vorm kreeg in het ontwerp en de (initiële) uitvoering van dit programma, welke uitdagingen daarbij speelden en hoe met deze uitdagingen werd omgegaan. Het doel van de casusnotitie is om te leren van de manier waarop het werken aan maatschappelijke transformatie in dit programma was ingericht. Het NPLG was uniek in de beoogde integrale en gebiedsgerichte aanpak van transitieopgaven. Ondanks dat het programma is stopgezet, verwachten we dat uit de initiële fase lessen te trekken zijn over de uitdagingen die daarbij speelden en de manier waarop met deze uitdagingen werd omgegaan. Het doel van de casusnotitie is niet om te verklaren waarom het NPLG is stopgezet.

De casusnotitie is onderdeel van het PBL/VU onderzoek *Leren voor Verandering* waarin wordt verkend hoe de rijksoverheid zich richt op maatschappelijke transformatieopgaven. Daarbij gaan we ervan uit dat sturen op maatschappelijke transformatie ook vraagt om een governance transformatie. Dit is een structurele verandering in de wijze waarop overheden werken, van de uitgangspunten die worden gehanteerd tot de vaardigheden die ambtenaren inzetten (Kunseler et al. 2024; Braams et al. 2024; Borrás et al. 2024). Hiertoe wordt ook wel de term 'transformatieve overheid' gehanteerd (Braams 2023). Wat dit inhoudt, is niet op voorhand duidelijk. Wel is in het overheidsbeleid een ontwikkeling zichtbaar naar opga-vegerichte, experimentele, netwerkende en reflexieve benaderingen voor het werken aan transformatieopgaven (Van Schie en Huitzing 2022; Kok et al. 2025). In het onderzoeksproject *Leren voor Verandering* kijken we naar ervaringen en inzichten over wat hierin wel en niet werkt en bieden we aanknopingspunten voor het versterken van transformatiegericht werken bij de rijksoverheid.

In het NPLG werden de opgaven in het landelijk gebied nadrukkelijk neergezet als transformatieopgaven³. Het programma wees op de complexe problemen rond natuur, landbouw en de klimaatopgave die op elkaar ingrijpen in het landelijk gebied, en de noodzaak van diepgaande veranderingen om deze opgaven

² Het NPLG definieerde het landelijk gebied als 'heel Nederland exclusief steden en grote wateren' (LNV, IenW & BZK 2022a)

³ Het NPLG spreekt over transitie. In deze notitie gebruiken we de term maatschappelijke transformatie. Met maatschappelijke transformatie bedoelen we diepgaande verandering in manieren van werken, leven, consumeren en samenleven. We gebruiken de term 'transities' als het gaat over deel- of subsystemen, zoals de landbouwtransitie of de energietransitie. Maatschappelijke transformatie gaat over meerdere samenhangende transities (Visseren-Hamakers 2022).

het hoofd te bieden en zorg te dragen voor een vitaal, leefbaar en gezond landelijk gebied. Het NPLG beoogde deze diepgaande veranderingen richting een toekomstbestendig landelijk gebied in gang te zetten en te ondersteunen (LNV, IenW & BZK 2023). Dit vraagt transformerend vermogen: het vermogen van overheden om te werken aan fundamentele maatschappelijke veranderingen (Nabielek et al. 2024). Transformerend vermogen gaat over de manier van werken en het geheel aan processen, structuren en regels die overheden in staat stellen om bij te dragen aan diepgaande maatschappelijke veranderingen.

In het NPLG werd gezocht naar manieren van werken die passen bij de complexiteit en onzekerheid die kenmerkend zijn voor maatschappelijke transformatie, zoals een gebiedsgerichte en integrale aanpak. Deze manieren van werken stroken niet vanzelfsprekend met de meer gangbare sectorale inrichting van beleidsdomeinen en generieke beleidsmaatregelen. Ambtenaren betrokken bij het NPLG liepen dan ook tegen spanningen aan tussen verschillende manieren van werken. In dit onderzoek lichten we deze spanningen toe als paradoxen, waarbij ambtenaren een weg moesten zoeken tussen schijnbaar tegengestelde verwachtingen ten aanzien van het programma. Werken aan maatschappelijke transformatie vraagt om een effectieve manier van omgaan met deze paradoxen. Daarom luidt de hoofdvraag van dit casusonderzoek: *“Hoe gingen rijksambtenaren betrokken bij het NPLG om met de paradoxen die zij tegenkwamen in hun beleidspraktijk bij het werken aan de transformatieopgave voor het landelijk gebied?”*

1.1 Leeswijzer

In het vervolg van dit hoofdstuk geven we een korte beschrijving van het NPLG. Daarna lichten we de methodologische aanpak en theoretische achtergrond van het onderzoek toe. In hoofdstuk 2 beschrijven we de drie voornaamste paradoxen waar rijksambtenaren bij het NPLG mee te maken kregen. In hoofdstuk 3 beantwoorden we onze hoofdvraag en komen we, op basis van een reflectie op het transformerend vermogen van het NPLG en gevoed met de ideeën van onze gesprekspartners, tot lessen ter ondersteuning van het transformatiegericht werken in het landelijk gebied.

1.2 Het Nationaal Programma Landelijk Gebied

Aanleiding en doel van het NPLG

Directe aanleiding voor het NPLG was de Nationale Omgevingsvisie, met daarin als een van de prioriteiten de ‘toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied’ (BZK 2020). Het NPLG richtte zich op drie kerndoelen op het gebied van natuur, water en klimaat, voortkomende uit Europese verplichtingen. Het programma beoogde deze doelen in samenhang op te pakken en bij te dragen aan een meer toekomstbestendige inrichting en gebruik van het landelijk gebied (LNV, IenW & BZK 2022a). Een belangrijk thema daarbij was toekomstperspectief voor de landbouw. Maatregelen voor de landbouw en bijvoorbeeld het Landbouwakkoord, waren echter grotendeels belegd buiten het NPLG.

Organisatie van het NPLG

Het NPLG was interdepartementaal en interbestuurlijk georganiseerd. Het opdrachtgeverschap van het programma was belegd bij drie ministeries: Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV, nu LNVN), het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK, nu VRO). Interbestuurlijk waren het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW) betrokken bij de vormgeving en uitvoering van het NPLG. Om de samenwerking tussen bestuurslagen te versterken en te ondersteunen bij de uitvoering van het programma werd de DG Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied (RTLG) opgericht.

Een belangrijk onderdeel van het NPLG waren de provinciale programma's (PPLG's). Het Rijk zette in op een gebiedsgerichte aanpak die ze voor een groot deel uitbesteedde aan de provincies die als gebiedsregisseurs aan de lat stonden voor het opstellen van PPLG's. Voor uitvoering en realisatie werden nationale doelen vertaald naar regionale verdelingen en opgaven. Provincies moesten aan de hand van hun PPLG kenbaar maken hoe zij hun toebedeelde doelen en opgaven zouden realiseren. Het Transitiefonds Landelijk Gebied en Natuur, waarvoor 24,3 miljard euro was gereserveerd, was formeel geen onderdeel van het NPLG, maar speelde wel een belangrijke rol. Het fonds zou budget beschikbaar stellen voor de gebiedsprogramma's van de provincies.

Uitvoering van het NPLG

Het NPLG is als programma nooit formeel vastgesteld. Het programma is stopgezet als 'Ontwerp-NPLG'. Toch kunnen we constateren dat er een start is gemaakt met de uitvoering van het programma via provincies en gebiedsprocessen. Vanaf 2022 werden provinciale maatregelen en maatregelpakketten getoetst voor financiering en heeft het ministerie van Financiën ruim 2 miljard vrijgegeven voor provinciale maatregelen van de 24,3 miljard euro die beschikbaar was in het Transitiefonds (Boezeman et al. 2024). De provincies zijn daarna aan de slag gegaan met de uitvoering van deze maatregelen (zie Plantinga et al. 2025).

Afschaffen van het NPLG

Het voormalige kabinet Schoof besloot in de zomer van 2024 om het transitiefonds niet in te stellen en om te stoppen met het NPLG. Het kabinet wilde "op een andere manier werken aan de internationale doelstellingen" voor het landelijk gebied (kabinet Schoof 2024, p.48). De strategieën die hiervoor uiteen werden gezet in het hoofdlijnenakkoord richtten zich op de inzet in Brussel voor het aanpassen van Europese regels en het bieden van financieel perspectief voor agrarische ondernemers (kabinet Schoof 2024, p.47; PBL 2024). Daarmee verdween het transformatiegericht werken naar de achtergrond, maar was het niet volledig van de radar. De RTLG bestaat nog steeds en ook op andere plekken bij de rijksoverheid, bijvoorbeeld in het kader van de Nota Ruimte, wordt gewerkt aan transformatieopgaven in het landelijk gebied. De provincies geven op verschillende manieren vervolg aan de gebiedsgerichte plannen die zij al aan het ontwikkelen waren, waarbij een merendeel vasthoudt aan de integrale aanpak (Plantinga et al. 2025).

1.3 Onderzoeksaanpak

In deze casusnotitie hebben we middels documentanalyses en interviews onderzocht hoe het werken aan maatschappelijke transformatie bij de rijksoverheid vorm kreeg rond het NPLG. De documenten voor de analyse bestonden uit primaire bronnen zoals beleidsdocumenten van het NPLG, secundaire bronnen zoals reflecties op het NPLG en verslagen van werkgroepen die hebben plaatsgevonden in het kader van de Lerende Evaluatie van het NPLG, uitgevoerd door het PBL, VU en WUR (PBL, VU Athena & WUR 2023). De interviews zijn uitgevoerd in twee fasen. De eerste ronde van interviews vond plaats in het voorjaar van 2023 in het kader van de scoping van de Lerende Evaluatie Transitie Landelijk Gebied⁴ (PBL, VU & WUR 2023). De tweede ronde van interviews vond plaats in het voorjaar van 2025 in het kader van deze casusnotitie. In totaal is met 22 personen gesproken in 17 interviews.

⁴ Deze interviews zijn uitgevoerd door collega's van PBL en de VU die betrokken waren bij de scoping voor de Lerende Evaluatie van het NPLG (PBL, VU Athena & WUR 2023). Wij danken deze collega's dat we gebruik mochten maken van de interviews voor deze casusnotitie.

Centraal in de onderzoeksaanpak staat het uitlichten van spanningen waar beleidsmakers tegenaan lopen bij het werken aan maatschappelijke transformatie (zie Kunseler et al. 2024; Braams et al. 2022; Kok et al. 2025). Dergelijke spanningen zijn door Grin (2020) en Kok et al. (2022) verwoord als spanningen die inherent zijn aan het werken aan systeemverandering vanuit een organisatie (in dit geval de rijksoverheid) die gebaat is bij behoud van de status quo. Denk bijvoorbeeld aan een experimentele en iteratieve (of lerende) beleidsaanpak, terwijl lineaire en verantwoordende procedures de norm zijn. Of aan een integrale en interbestuurlijke aanpak, terwijl financierings- en verantwoordingsprocessen en beleidstrajecten sectoraal zijn ingericht. Wij conceptualiseren deze spanningen als paradoxen⁵. Een veelgebruikte definitie van paradoxen komt van Smith en Lewis (2011). Zij definiëren paradoxen als: *“Contradictory yet interrelated elements that exist simultaneously and persist over time”* (p.382). Een paradox gaat dus over 1) twee tegengestelde, maar tegelijk gerelateerde elementen, wat resulteert in 2) een schijnbare tegenstelling die over een langere periode blijft bestaan. Kenmerkend aan paradoxen in de beleidscontext is dat ze aandacht en onderhoud vergen en het omarmen van de spanning de sleutel voor succes is (Qi & Ran 2024). De veronderstelling van dit onderzoek is dat effectief kunnen omgaan met paradoxen belangrijk is om transformatiegericht werken binnen bestaande institutionele kaders mogelijk te maken en waar nodig institutionele verandering in gang te zetten.

De analyse van paradoxen vond plaats in twee fasen. In de eerste fase hebben we de interviewdata uit 2023 geanalyseerd aan de hand van vier paradoxen gebaseerd op een verkennende literatuuranalyse (Kok et al. 2025), en waarvan we op basis van onze eigen voorkennis verwachtte dat ze in zicht zouden komen in het werken aan maatschappelijke transformatie in het NPLG. Een van deze vier paradoxen – de paradox tussen incrementele verandering en systeemverandering – bleek weinig terug te komen in deze interviews. Alhoewel dit ons verbaasde gezien de focus van het NPLG op de benodigde systeemverandering naar een toekomstbestendig landelijk gebied, hebben we besloten deze paradox niet mee te nemen in de analyse wegens gebrek aan data. De andere drie paradoxen, namelijk 1) tussen integrale werkwijze en sectorale organisatie, 2) tussen generieke aanpak en maatwerk voor transitie en 3) tussen leren voor transitie en verantwoorden op doelbereik, kwamen wel duidelijk in beeld in de interviews en hebben we geselecteerd voor verdere analyse. De tweede ronde interviews was gericht op het verder uitdiepen van deze paradoxen. In de tweede analysefase hebben we de interviews uit 2023 en 2025 samen met de documenten per paradox geanalyseerd op basis van de volgende vragen:

- Wat was de ambitie van het NPLG op het gebied van deze paradox?
- Welke strategieën werden ingezet in het omgaan met de paradox?
- Hoe pakten deze strategieën uit in de praktijk?

Bij het analyseren van de paradoxen en bijbehorende strategieën hebben we gebruik gemaakt van handvatten uit ‘polarity management’. Volgens deze methode worden twee polen in een paradox onderscheiden en met elkaar verbonden middels een lemniscaat. Het doorlopen van de lemniscaat helpt om te construeren wat de voordelen en risico’s van elke pool zijn, en om handelingsperspectief te ontwikkelen om de positieve aspecten van beide uitersten in te zetten (Johnson 1992). Voor elke paradox maken we inzichtelijk waar het NPLG op inzette in het omgaan met de paradox, welke strategieën daartoe werden ingezet en welke pool van de paradox voornamelijk tot uiting kwam in de praktijk.

⁵ Het gebruik van de term paradox in deze studie is praktijk georiënteerd. Alhoewel de spanningen die we identificeren ontologisch niet noodzakelijk zijn, blijkt vanuit een praktijkperspectief dat het persistente, aanhoudende spanningen zijn die niet eenvoudig opgelost kunnen worden.

We hebben in onze analyse zowel gekeken naar de vormgeving van het nationale programma als de uitvoering via onder andere de RTLG en provincies en gebiedsprocessen. Uit de hier verzamelde informatie blijkt dat vormgeving en uitvoering van het NPLG in ieder geval vanaf 2024 door elkaar liepen. Vanwege het vroegtijdig stopzetten van het NPLG is het programma formeel nooit in uitvoering gegaan. Desondanks hebben de provincies via het Transitiefonds middelen ontvangen voor de uitvoering van maatregelenpakketten. In de tweede ronde interviews in 2025 hebben we onder andere gesproken over deze fase waarin vormgeving en uitvoering door elkaar liepen.

Met onze analyse van de drie paradoxen laten we zien hoe in het NPLG werd omgegaan met de spanningen die men tegenkwam in de vormgeving en uitvoering van het programma. Vervolgens reflecteren we op de vraag hoe de omgang met deze paradoxen bijdroeg aan de ambitie van het programma om te werken aan maatschappelijke transformatie. Hiervoor maken we gebruik van een conceptueel kader voor transformerend vermogen (Nabielek et al. 2023; zie bijlage 1). Dit kader geeft inzicht in verschillende vermogens die overheden nodig hebben om transformatiegericht te werken. Het kader brengt ook de dynamiek onder de aandacht tussen enerzijds individuele actoren en hun vermogen om eigen keuzes te maken en anderzijds de structuren die hun professionele context kenmerken en hun handelingsopties bepalen (PBL, VU& WUR 2023, p.20). Aan de hand van dit kader reflecteren we op de inspanningen van het NPLG in de omgang met paradoxen en formuleren lessen voor beleidsmedewerkers die werken aan de toekomst van het landelijk gebied.

De inzichten en lessen hebben we getoetst en verder verdiept in een focusgroep met beleidsbetrokkenen bij het NPLG. Aan de focusgroep namen acht beleidsmedewerkers deel van verschillende betrokken departementen. De inzichten uit de focusgroep hebben we meegenomen in H3. De notitie is gereviewd door zowel inhoudelijk experts ('*peerreview*') als een praktijkexpert ('*extended peerreview*'). Ook hebben we een aanvullend interview uitgevoerd om de lessen uit H3 te toetsen aan de beleidspraktijk.

2 Drie paradoxen voor het NPLG

In dit hoofdstuk verkennen we hoe het NPLG omging met drie paradoxen in het vormgeven van transformatiegericht beleid:

1. De paradox tussen een integrale werkwijze en sectorale organisatie (**integraal en sectoraal**)
2. De paradox tussen een generieke aanpak en maatwerk voor transities (**generiek en specifiek**)
3. De paradox tussen leren voor transities en verantwoorden op doelbereik (**leren en verantwoorden**)

De paradoxen raken aan de sturingsaanpak van het NPLG. Op basis van eerder onderzoek naar het NPLG onderscheiden we zes inhoudelijke en organisatorische interventies waaruit de sturingsaanpak van het NPLG was opgebouwd (PBL, VU Athena & WUR 2023). Per interventie benoemen we welke elementen van de paradoxen we hierin terugzien:

1. Gebiedsgericht (met provincies als gebiedsregisseur): het NPLG beoogde een gebiedsgerichte aanpak met aandacht voor de grote verschillen tussen gebieden in Nederland (**specifiek**), waarbij uitdagingen rond klimaat, water en natuur in samenhang worden opgepakt (**integraal**).
2. Regionale differentiatie van onontkoombare doelen: het NPLG maakte een regionale verdeling van nationale doelen (**specifiek**). Het ging hierbij om doelen voor klimaat, natuur en water (**sectoraal**). Er moest verantwoording worden afgelegd over de bijdrage van provinciale maatregelen aan doelbereik (**verantwoording**).
3. Structurerende keuzes: het Rijk stelde structurerende keuzes op (**generiek**) die richting moesten geven aan het in samenhang oppakken van opgaven (**integraal**) in gebiedsprocessen (**specifiek**).
4. Een lerende aanpak: het NPLG beoogde te werken via een iteratieve en adaptieve aanpak (**leren**), en daarmee lessen uit gebiedsprocessen (**specifiek**) door te laten werken in het bijstellen van beleidskaders (**generiek**).
5. Samen werken als één overheid: het NPLG wilde in samenhang werken aan de opgave van het landelijk gebied (**integraal**) en knelpunten oppakken door samenwerking tussen de verschillende betrokken overheden (**leren**).
6. Instellen van een transitiefonds door het Rijk: het Transitiefonds was gericht op klimaat-, natuur- en waterdoelen (**sectoraal**) en de bijdrage aan doelbereik was een belangrijk afweging in het beschikbaar stellen van middelen (**verantwoorden**). Het fonds was deels bedoeld voor uitvoering van plannen van de provincies (**specifiek**) maar ook voor rijksbrede maatregelen (**generiek**).

We zien dus dat de tegengestelde elementen van de paradoxen die wij onderscheiden zijn verweven in de sturingsaanpak van het NPLG. In het vervolg van dit hoofdstuk beschrijven we per paradox waar de ambitie lag in de vormgeving en werkwijze van het NPLG, welke strategieën werden ingezet om deze ambitie te bereiken en hoe deze strategieën uitpakt in de praktijk.

2.1 Paradox I: integrale werkwijze versus sectorale organisatie

2.1.1 Redenen om sectorale doelen te verbinden met een integrale aanpak

De eerste spanning die centraal stond bij het NPLG is de paradox tussen de integrale werkwijze van het NPLG in de context van een traditioneel sectoraal georganiseerde overheid. Hierbij speelde ook de groeiende politieke urgentie voor de stikstofopgave (sectoraal doel) een rol.

De overheid is van oudsher sectoraal georganiseerd om de verschillende doelen en opgaven apart van elkaar aan te kunnen pakken. Een sectorale werkwijze is dan ook bekend terrein. Een sectorale insteek is functioneel voor het behapbaar houden van de opgave en kan het makkelijker maken om stappen te zetten. Daarnaast sluiten deze werkwijze en organisatie goed aan bij de sectoraal ingestoken (inter)nationale doelen zoals de Vogel- en Habitatrichtlijnen, de Kaderrichtlijn Water en de doelen van de Europese Klimaatwet. Tegelijkertijd kan een sectorale werkwijze leiden tot afwenteling, een opeenstapeling van maatregelen op lokaal niveau en het uitblijven van een samenhangende langetermijnvisie.

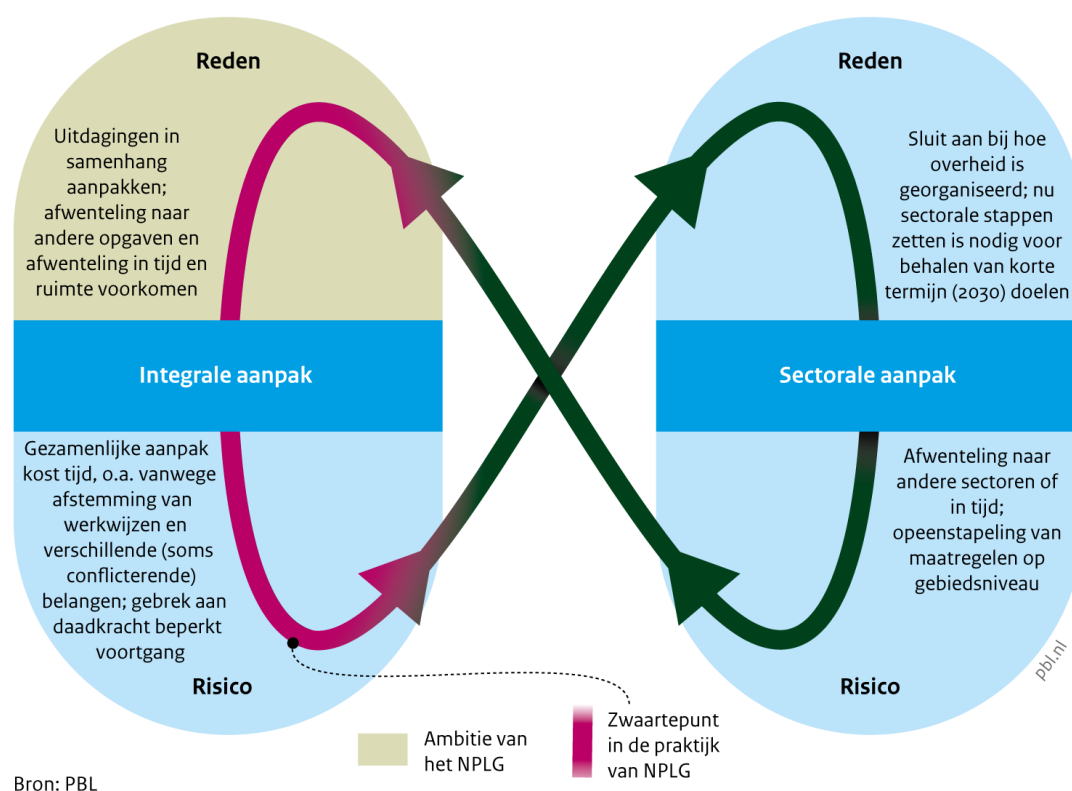
Met het interbestuurlijk programma Vitaal Platteland en de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) komt een integrale aanpak van het landelijk gebied geleidelijk in beeld van de rijksoverheid. Het interbestuurlijk programma Vitaal Platteland (IBP VP), een voorloper van het NPLG, zette in op een bredere strategie in het landelijk gebied (Plantinga et al. 2025). In het kader van de NOVI en het voorontwerp van de Nota Ruimte (het beleidsdocument dat de Omgevingsvisie op termijn vervangt) is op ministerieel niveau een gedeeld begrip ontstaan dat opgaven in het landelijk gebied samenhangen en op elkaar ingrijpen (interview 2025-06). Met een integrale aanpak kan afwenteling in tijd en ruimte worden voorkomen en kunnen er slimme combinaties van maatregelen gemaakt worden die aan meerdere doelen bijdragen. Zowel in het IBP VP als in de Nota Ruimte zijn uitgangspunten geformuleerd om een integrale aanpak te verwezenlijken die het NPLG vervolgens heeft overgenomen. Het IBP VP pleitte voor een gebiedsgerichte benadering waarbij de opgaven in gebieden centraal worden gesteld. In de Nota Ruimte wordt de focus van het integrale werken eveneens op het gebiedsniveau gelegd: “deze afhankelijkheid [van opgaven] tot elkaar en tot de gebiedsspecifieke condities vraagt om een gebiedsgerichte aanpak” (BZK 2024, p.24).

Overigens werd in het NPLG-startdocument ook erkend dat niet alles integraal kan worden opgepakt: “hoewel het noodzakelijk is om vraagstukken in samenhang te bezien en op te pakken, is het ook belangrijk om selectief te zijn. Want te veel integraliteit gaat ten koste van de voortgang” (LNV, IenW & BZK, 2022a, p.40). Bij het NPLG is daarom bewust gekozen om te focussen op drie kerndoelen: natuur, water en klimaat en de samenhang hiertussen. Andere (ruimte vragende) opgaven, zoals woningbouw, waren belegd in andere rijksprogramma's (interview 2025-06). Een ander risico van integraal werken is de tijd en afstemming die het kost, vooral als belangen met elkaar conflicteren. Dit kan leiden tot een gebrek aan daadkracht en beperkte voortgang.

Met het NPLG werd geprobeerd om via een samenhangende aanpak de sectorale doelen in het landelijk gebied met elkaar te verbinden en via ‘slimme combinaties’ te realiseren, waarmee op meerdere doelen tegelijkertijd resultaat geboekt kon worden (ambitie van het NPLG, zie figuur 2.1). Integraal werken aan opgaven is echter geen vanzelfsprekendheid voor de overheid; de sectorale organisatie is hardnekkig. De integrale aanpak kostte dan ook tijd terwijl de sectorale doelen aandacht vroegen op de korte termijn. Er

zijn verschillende strategieën ingezet om hiermee om te gaan en het NPLG integraal te kunnen inrichten. Deze strategieën lichten we in de volgende paragraaf (2.1.2) verder toe.

Paradox tussen integrale werkwijze en sectorale organisatie



Figuur 2.1 Paradox tussen integrale werkwijze en sectorale organisatie

2.1.2 Een integrale werkwijze in een sterk sectoraal georiënteerde rijksoverheid

Bij de ontwikkeling van het NPLG en gedurende het proces was er veel aandacht voor integraliteit op verschillende niveaus. Het opstellen van de samenhangende aanpak vroeg om een werkorganisatie die anders was dan voor de sectoraal georiënteerde rijksoverheid gebruikelijk is. In deze paragraaf lichten we drie strategieën toe waarmee de integrale werkwijze in het NPLG werd vormgegeven en waarmee werd geprobeerd om de integraliteit te borgen.

Interdepartementale samenwerking

Allereerst is het NPLG gestart vanuit een interdepartementale samenwerking tussen de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid (LNV). Om de interdepartementale samenwerking van de grond te krijgen zijn DG-reflectietafels opgezet. Hierin was ruimte om het gesprek te voeren over, onder andere, elkaars belangen, wat als belangrijk werd gezien en hoe de ministeries dit samen konden aanpakken (interview 2025-01). Vervolgens is volgens de respondenten een intensieve samenwerking opgezet waarbij het proces formeel 'goed geregeld' was. Het opdrachtgeverschap kwam vanuit de drie ministeries, er is samengewerkt aan de verschillende producten, van Startnotitie tot het Ontwerp NPLG, en plannen werden onderling afgestemd en getoetst door teams die bestonden uit medewerkers van alle drie de ministeries. Mede door deze interdepartementale samenwerking, heeft het integrale gedachtegoed meer aandacht en voet aan de grond gekregen (interviews 2025-02/03). Tegelijkertijd waren het NPLG en de RTL

formeel ondergebracht bij LNV. Een aantal respondenten gaven aan dat LNV hierdoor erg bepalend was voor de koers van het NPLG en dat de andere ministeries, lenW en BZK, daardoor het idee hadden dat hun onderwerpen minder prioriteit kregen (interviews 2023-03/16). Daarnaast gaven gesprekspartners aan dat de interdepartementale samenwerking ook veel tijd en afstemming kostten. Het was geen gemakkelijk proces om alle belangen en doelen op elkaar af te stemmen en samen op een lijn te komen (interviews 2025-01/04). Dit kan het beleidsproces vertragen (risico integrale aanpak).

Niettemin is de interdepartementale samenwerking door de gesprekspartners als zeer positief en waardevol ervaren. Ook na het stopzetten van het NPLG wordt volgens respondenten (interview 2025-01/06/07; focusgroep 2025) ingezet op interdepartementale samenwerking tussen LNVN, lenW en VRO rondom thema's die spelen voor het landelijk gebied.

Integraliteit in de beleidsaanpak

Een andere manier die we observeerden om integraliteit te bewaken is de aandacht hiervoor in de beleidsaanpak en 'op papier' in de verschillende NPLG-documenten. Zo zijn de afwegingsprincipes uit de NOVI overgenomen waarbij wordt gesteld dat combinaties van functies vóór enkelvoudige functies gaan, kenmerken en identiteit van een gebied centraal gesteld moeten worden, en afwenteling moet worden voorkomen (LNV, lenW & BZK 2023). Om ervoor te zorgen dat het NPLG en de integrale aanpak niet te breed zouden worden, het niet over *alles* zou gaan, is een hiërarchie opgesteld in de doelen op basis van mate van verplichting en deadlines van de doelen. De water-, klimaat- en natuurdoelen kregen meer gewicht, omdat deze in wetgeving of internationale verplichtingen zijn vastgelegd. Andere doelen, zoals groen blauwe dooradering en de bossenstrategie, werden gezien als neven- of ondersteunende doelen (PBL 2024).

Volgens onze gesprekspartners is het binnen het NPLG goed gelukt om de klimaat-, water- en natuurdoelen bij elkaar te brengen en gericht aandacht te hebben voor een integrale aanpak (focusgroep 2025; interview 2025-07). Het op elkaar afstemmen van de sectorale doelen en het opstellen van een samenhangende aanpak bracht ook uitdagingen met zich mee. Zo hadden de doelen verschillende tijdlijnen en deadlines (Kaderrichtlijn Water in 2027, Klimaatdoelen in 2030 en 2050, Natuurdoelen in 2030 en 2035), terwijl er voor het NPLG een gezamenlijk tijdspad moest komen. Hierdoor kwam er bijvoorbeeld extra druk te liggen op teams die bezig waren met een specifiek doel om hun plannen eerder op te leveren dan verwacht (focusgroep 2025). Daarbij komt dat deadlines voor de sectorale doelen relatief korte termijn zijn in vergelijking met de tijd die nodig is voor een transformatie. In het Ontwerp NPLG werd aangegeven dat het NPLG zou focussen op de korte en middellange termijn, maar rekening zou houden met de uitdagingen en transitie op langere termijn (2050) (LNV, lenW en BZK 2023). Er lijkt hier echter geen concrete strategie voor te zijn opgesteld en het beeld van de transitie voor het landelijk gebied was beperkt ingevuld met betrekking tot hoe deze eruit zou moeten zien, om welke diepgaande veranderingen het gaat en met welke consequenties (De Roo et al. 2024). De fundamentele veranderingen waarvan het NPLG stelde dat die nodig waren om de doelen te halen bleven hiermee grotendeels buiten beeld.

Een ander aspect waar de integraliteit in de beleidsaanpak tekortschoot, aldus onze respondenten, was in de samenhang met het landbouwbeleid (focusgroep 2025; interview 2025-07). Vanaf het begin af aan was duidelijk dat de doelen van het NPLG en een weg naar een fundamenteel andere landbouw onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, onder meer omdat de agrarische sector de grootste landgebruiker is in het landelijk gebied (Plantinga et al. 2025). In het Ontwikkeldocument NPLG werd aangegeven dat de belangen van boeren samengebracht zouden worden met de natuur-, water- en klimaatdoelen voor een vitaal platteland (LNV, lenW en BZK 2022b). Het landbouwbeleid werd vervolgens echter belegd bij een andere minister en een ander DG en was geen onderdeel meer van het NPLG. In een kamerbrief over de voortgang van het NPLG stelde toenmalig Minister Christianne van der Wal dan ook: "De uitwerking van

het NPLG hangt nauw samen met de brief van de minister van LNV over de toekomst van de landbouw en het Landbouwakkoord” (LNV 2022). Desondanks was er tussen het NPLG en het Landbouwakkoord volgens onze gesprekspartners een gebrek aan uitwisseling en verbinding. Hierdoor was landbouw niet goed verankerd in het NPLG en werd het NPLG-gedachtegoed niet meegenomen bij het Landbouwakkoord. Toen het Landbouwakkoord niet werd gesloten, werd er volgens onze respondenten een ‘bom’ gelegd onder het NPLG (focusgroep 2025; interview 2025-07). Van de twee pijlers voor de toekomst van het landelijk gebied – het NPLG en het Landbouwakkoord – viel er één weg. De integrale aanpak van het NPLG had hier geen antwoord op.

Gebiedsgerichte aanpak

De laatste strategie om integraliteit te waarborgen en opgaven in samenhang aan te pakken die we hier uitlichten, is de gebiedsgerichte aanpak van het NPLG, met provincies als gebiedsregisseur (PBL, VU & WUR 2023). De provincies zijn verzocht brede gebiedsprogramma’s op te stellen, die gericht zijn op een set aan (provinciale) doelen. Deze doelen vielen breder uit dan de landelijke sectorale doelen, omdat elke provincie, als zelfstandige bestuurslaag, een eigen ruimtelijke visie en ambitie formuleert (Boezeman et al. 2024). De focus van het NPLG lag sterk op deze gebiedsgerichte aanpak waarbij zowel de samenhang van sectorale opgaven als ‘omgevingskwaliteit’, ‘leefbaarheid’ en ‘sociaal-economisch perspectief’ in provincie-specifieke landelijke gebieden centraal gesteld moesten worden (LNV, IenW & BZK 2022a; interviews 2025-01/06; zie ook paragraaf 2.2.2). De RTLG was verantwoordelijk voor de ondersteuning van provincies en de feedbackloop tussen beleid en uitvoering (LNV, IenW & BZK, 2023).

De verwachtingen van gebiedsprocessen waren hoog: met gebiedsprocessen zouden landelijke (NPLG-)doelen kunnen worden verbonden met regionale doelen en kon draagvlak in gebieden worden gecreëerd (LNV, IenW & BZK 2024). Gebiedsprocessen “kosten meestal veel tijd zowel in planvorming als concrete uitvoering, maar kunnen wel cruciaal zijn om publieke doelen te bereiken” (Boezeman et al. 2024, p. 29). Volgens sommige gesprekspartners was de beleidstheorie achter gebiedsgericht werken nog onvoldoende uitgewerkt vanwege tijdsdruk en werd het gezien als een “duizend-dingen doekje” (interview 2025-02/03). We zien dat er een aantal elementen niet met elkaar strookten, waardoor het lastig was om via de gebiedsgerichte aanpak de beoogde integrale aanpak verder te brengen. Zo kost het tijd om via gebiedsprocessen tot een gedragen aanpak te komen (interview 2025-02/03). Die tijd was er niet: om de landelijke korte- en middellangetermijndoelen te realiseren moesten er immers snel stappen gezet worden. Dit beperkte de handelingsruimte en flexibiliteit van de provincies. Hierdoor verdwenen ook regionale doelen en aandacht voor leefbaarheid naar de achtergrond. Desondanks zien provincies en onze gesprekspartners meerwaarde in gebiedsprocessen voor een integrale en gebiedsgerichte aanpak en willen de meeste provincies hun gebiedsprocessen voortzetten (Plantinga et al. 2025) en ook bij het Rijk is aandacht voor gebiedsgericht werken gebleven (interview 2025-02/03).

2.1.3 Conclusie voor deze paradox

Het NPLG zette in op een integrale aanpak voor een vitaal landelijk gebied. Hiervoor werden verschillende strategieën ingezet zoals een interdepartementale samenwerking, aandacht voor integraliteit ‘op papier’ en de inzet op een gebiedsgerichte aanpak met gebiedsprocessen. De interdepartementale samenwerking op het gebied van klimaat-, water- en natuurdoelen lukte goed. Er werd samengewerkt tussen verschillende betrokken departementen en sectorale doelen werden op elkaar afgestemd in een gezamenlijk tijdspad. We zien echter ook dat integraliteit in het NPLG vooral ging over het in samenhang oppakken van de drie sectorale doelen, terwijl de transformatie naar een vitaal landelijk gebied óók gaat om sociaaleconomische veranderingen en toekomstperspectief voor bewoners en ondernemers in het landelijk gebied. Een duidelijke illustratie hiervan is dat het landbouwbeleid was belegd buiten het NPLG. Het lukte onvoldoende om een brug te slaan tussen het ‘perspectief voor de landbouw’ en het NPLG, en met het

mislukken van het landbouwakkoord viel een belangrijke pijler onder de transitie van het landelijk gebied weg.

Desondanks is er volgens onze gesprekspartners met het NPLG een blijvende verandering ingezet die nog steeds doorwerkt. De interdepartementale samenwerking wordt nog steeds als erg waardevol gezien en verschillende gesprekspartners gaven aan dat men dit probeert vast te houden. Ook de gebiedsgerichte aanpak lijkt weer meer bodem te hebben gekregen op zowel rijks- als provinciaal niveau.

2.2 Paradox II: generieke aanpak versus regionaal maatwerk voor transitie

2.2.1 Zoektocht naar de balans tussen kaders en maatwerk

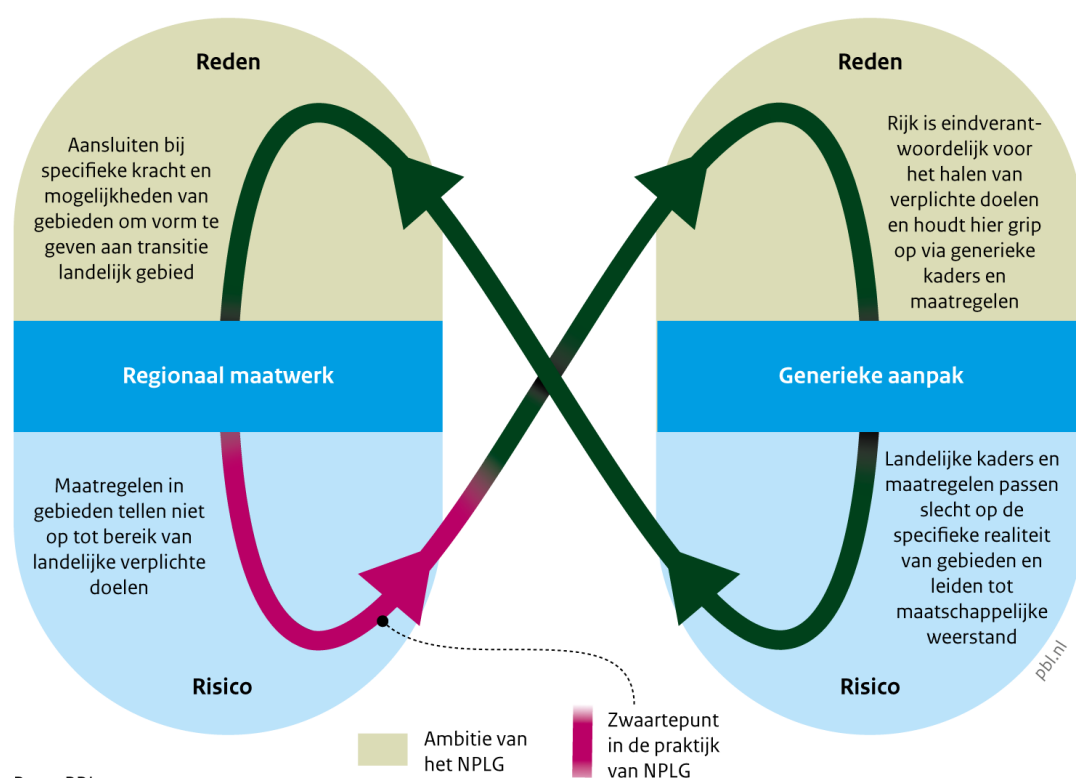
De tweede spanning die naar voren kwam in het NPLG is de spanning tussen generieke aanpak en ruimte voor maatwerk. Enerzijds wilde het NPLG via rijksbrede kaders en regelgeving sturen op transities in het landelijk gebied. Anderzijds richtte het NPLG zich op het scheppen van ruimte en ondersteuning voor specifieke interventies in provincies en gebieden (Boezeman et al. 2024). Het gaat om een spanning tussen wat ‘van bovenaf’ werd vastgelegd en waar het Rijk ruimte wilde bieden om transities vorm te geven vanuit de specifieke kenmerken en dynamiek in provincies en gebieden. ‘Generiek’ versus ‘specifiek’ interpreteren we daarom, conform Boezeman et al. (2024), als rijksbrede keuzes en maatregelen (generieke aanpak) versus specifieke gebiedsgerichte keuzes en maatregelen van provincies (regionaal maatwerk).

Met de komst van het NPLG zocht het Rijk, meer dan daarvoor, naar een generieke aanpak voor het behalen van natuur (stikstof)-, water- en klimaatdoelen in het landelijk gebied. Het NPLG is (net als haar voorganger, het IBPVP) gestart als interbestuurlijk programma. Toen steeds duidelijker werd hoe groot de uitdagingen in het landelijk gebied zijn, werd het NPLG gekoppeld aan een rijksfonds van 24,3 miljard euro – het Transitiefonds⁶ (Plantinga et al. 2025). Dit besluit ging gepaard met een zoektocht naar een strategie voor de transitie landelijk gebied waarin het Rijk duidelijke keuzes maakt en instrumenten en maatregelen beschikbaar stelt die provincies helpen om de doelen te realiseren. De roep naar ‘keuzes’ kwam voort uit steeds luider wordende oproep vanuit de samenleving richting het Rijk: ‘wees maar eens duidelijk!’ (interview 2025-01). Een daarmee verbonden risico was dat een (te) generieke aanpak mogelijk niet goed aansluit op de specifieke fysieke, sociaaleconomische, culturele realiteit van provincies en gebieden. In de beleidsdocumenten die het Rijk aan provincies meegaf werden er naast een aantal verplichte ‘kerndoelen’ namelijk ook functies en doelen genoemd die meer schaal- en omgevingsgevoelig waren, bijvoorbeeld op gebied van landschap, wonen, erfgoed en recreatie (Boezeman et al. 2024; Plantinga et al. 2025). Een ander risico was de grote afhankelijkheid van aanpalend generiek beleid gericht op de verduurzaming van de landbouwsector. Wetgevende taken, zoals het inzetten en ontwikkelen van regelgeving, waren vooral belegd bij landbouwbeleid en niet bij het NPLG zelf (interview 2025-05; Boezeman et al. 2024; zie ook paragraaf 2.1.2).

⁶ Het Transitiefonds was formeel geen onderdeel van het NPLG, maar wel een belangrijke pijler onder het rijksbeleid gericht op natuur-, water- en klimaatdoelen voor het landelijk gebied, en daarmee gekoppeld aan het NPLG.

Tegelijkertijd beoogde het NPLG ruimte te bieden voor lokale behoeften en regionale verschillen via maatwerk voor gebieden. Het NPLG moest geen blauwdruk worden, men wilde “een speelveld neerzetten” (interview 2025-01) voor provincies om de doelgerichte en ruimtelijk doordachte uitvoering via gebiedsprocessen te bevorderen. Een belangrijke overweging daarbij was dat een dergelijke aanpak ruimte bood voor de wensen van agrarische ondernemers, wat (zo was de verwachting) een positief effect zou hebben op de beleidskeuzes die provincies maken om dichterbij de doelen te komen (interview 2025-01/02). Het NPLG en de provincies wilden deze partijen ‘aan boord houden’ om in gebiedsprocessen integraal aan de transitie te werken (interview 2025-01/02/03). Daar kwam nog bij dat de provincies bij de uitwerking van gebiedsprogramma’s zelf liever kozen voor stimulerend-vrijwillig beleid (interview 2025-04; Boezeman et al. 2024).

Paradox tussen generieke aanpak en regionaal maatwerk



Figuur 2.2 Paradox tussen generieke aanpak en regionaal maatwerk

Het NPLG zocht naar een balans tussen generieke aanpak en regionaal maatwerk (zie figuur 2.2). Hier is het goed om te benoemen dat het Rijk eindverantwoordelijk was voor het behalen van kerndoelen, maar dat ook provincies medeverantwoordelijk waren en zich bestuurlijk gecommitteerd hadden aan het behalen van de doelen. De inzet van het Rijk was om eerst provincies de taak te geven om eigen keuzes te maken en om programma’s en plannen in een vierjarige cyclus te verfijnen (interview 2025-07). De generieke aanpak vanuit het Rijk was ook van belang, maar leunde sterk op aanpalend landbouwbeleid (in termen van instrumenten en maatregelen) en op het Landbouwakkoord, dat uiteindelijk niet van de grond kwam (zie paragraaf 2.1.2). Wél heeft het NPLG algemene principes overgenomen uit de NOVI die de ruimtelijke koers van de transitie bepalen (‘structurerende keuzes’) en betrekking hebben op ‘hoe’ (op welke manier) de doelen moesten worden gerealiseerd in provincies en gebieden. Daarnaast werden provincies verzocht om in gebiedsprogramma’s maatregelen te formuleren om de natuur-, water- en klimaatdoelen te realiseren en om voor specifieke gebieden keuzes te maken (LNV, IenW & BZK 2024; Boezeman et al. 2024; Huitzing et al. 2023). In de volgende paragraaf gaan we hier nader op in.

2.2.2 Navigeren tussen ‘open en dicht zetten’ als strategie om de paradox te adresseren

De ingezette strategie van rijksambtenaren om met de hierboven gepresenteerde spanningen om te gaan is die van *het navigeren tussen ‘open en dicht zetten’* (onze verwoording; Stirling 2008, Kok et al. 2025), waarbij ‘open zetten’ gaat over het ruimte maken voor regionaal maatwerk en ‘dicht zetten’ over generieke kaders en maatregelen. Het gaat hier om strategische keuzes die rijksambtenaren hebben ingezet ten aanzien van vragen zoals: hoeveel ruimte laat je als rijksoverheid open, wanneer zet je het proces dicht (interview 2025-01)? In de zoektocht naar de juiste balans tussen generieke aanpak en maatwerk keken Rijk en provincies veel naar elkaar om stappen te zetten. Provincies keken nadrukkelijk naar het Rijk om (generiek en regulerend) beleid te maken, met name landbouwemissiebeleid (Boezeman et al. 2024). Het Rijk wilde liever eerst kijken wat lokaal mogelijk was en pas ingrijpen wanneer het provincies niet lukten om de opgaven sluitend te maken (interview 2025-05).

Bij het maken van de strategische keuzes die het speelveld bepalen voor maatwerk in provincies en gemeenten kwamen ook bij het Rijk zelf nieuwe dilemma’s en vragen op, bijvoorbeeld “wanneer houdt het ondersteunen op?” (interview 2025-01). Interne discussies tussen de departementen, onder andere via DG-reflectietafels (zie paragraaf 2.1.2), leidden tot stapsgewijze besluitvorming over de generieke kaders die het Rijk via het NPLG wilde neerzetten voor provincies en gebiedsprocessen. Provincies moesten hiervoor ‘in ruil’ laten zien dat ze de afgesproken prestaties realiseerden in lijn met de structurerende keuzes. Dit was onder meer een voorwaarde om in aanmerking te komen voor rijks gelden uit het Transitiefonds en daarmee de gebiedsgerichte maatregelen te financieren.

De ingezette strategie van ‘open en dicht zetten’ illustreren we aan de hand van twee NPLG-sturingsinterventies: de regionaal gedifferentieerde doelen en ruimtelijk structurerende keuzes.

Regionaal gedifferentieerde doelen

Met de komst van het NPLG moesten de doelstellingen op het gebied van natuur, water en klimaat juridisch bindend worden vastgelegd in provinciale gebiedsgerichte beleidsprogramma’s, waarbij het vooral ging om het behalen van de meest urgente doelen op middellange termijn (tot 2035) (LNV, IenW & BZK 2023). De ingezette strategie was om de doelen regionaal te concretiseren en te verdelen over de 12 provincies om kaders te stellen en richting te geven aan gebiedspartners en gebiedsprocessen (ibid.). De verdeling werd gedeeltelijk overgenomen uit eerdere afspraken met provincies. De regionale differentiatie van onontkoombare doelen illustreert daarmee in belangrijke mate ‘het dicht zetten’: het Rijk koos ervoor om provincies te vragen om met specifieke maatregelen te komen voor de middellangetermijndoelen.

Structurerende keuzes

Via zogenaamde ‘structurerende keuzes’ gaf het Rijk aan hoe in provincies integraal aan deze doelen gewerkt moest worden. Structurerende keuzes bevatten “ordenende principes, die richting geven aan de ruimtelijke inrichting. De keuzes gaan in op de wenselijkheid en onwenselijkheid van (nieuwe) activiteiten in het landelijk gebied” (LNV et al. 2022b, p.39). De ervaring met het IBP VP was dat doelen ‘in samenhang’ realiseren in gebieden niet zomaar lukt zonder enige inhoudelijke sturing van het Rijk (PBL & VU Athena Instituut 2021). Wij positioneren deze keuzes als ‘open zetten’ omdat het Rijk in zeer beperkte mate regie voert hoe de structurerende keuzes concreet tot uitvoering komen.

Het woord ‘toekomstbestendig’ was een belangrijk vertrekpunt bij het formuleren van de structurerende keuzes. Daarmee bedoelde het Rijk dat het om ruimtelijke ontwikkelingen gaat die een bijdrage leveren aan één van de prioriteiten van de NOVI, een ‘toekomstbestendig landelijk gebied’ (LNV, IenW & BZK

2023). De invulling van het begrip toekomstbestendig had ook een sterke relatie met de kamerbrief Water en Bodem sturend (IenW 2022) en de ambitie om in heel Nederland veel meer rekening te houden met water en bodem bij ruimtelijke besluiten⁷. Uiteindelijk formuleerde het NPLG twee sets van keuzes. De eerste set keuzes richtte zich op het landgebruik met betrekking tot natuur, landbouw en het water- en bodemsysteem, bijvoorbeeld het realiseren van overgangsgebieden rondom stikstofgevoelige natuur en het toewerken naar een peilopzet in veenweidegebieden. De tweede set richtte zich op het belang om dier- en volksgezondheid, bijvoorbeeld fijnstof en de gezondheid van omwonenden, bij gebiedsprocessen zwaarder mee te wegen (LNV, IenW & BZK 2023).

Geïnterviewden gaven aan dat het navigeren tussen ‘open zetten’ (via structurerende keuzes) en ‘dicht zetten’ (via regionaal gedifferentieerde doelen) over het algemeen goed gewerkt heeft bij de eerste uitwerking van de provinciale gebiedsprogramma’s (PPLG’s). Wel bleek uit analyses van het PBL dat doelbereik binnen gestelde termijn aangescherpte plannen en maatregelen vergde (Boezeman et al. 2024).

2.2.3 Conclusie voor deze paradox

Het NPLG zocht naar een balans tussen generieke kaders en maatwerk voor gebieden. Men koos voor een gefaseerde aanpak in het maken van generieke keuzes met een achterliggende strategie van ‘open en dicht zetten’. Het Rijk wilde eerst ruimte geven aan provincies voor eigen invulling, maar ook duidelijke voorwaarden en kaders meegeven. De voorgestelde vierjarige beleidscyclus (voor zowel aanpassing van het NPLG als de provinciale gebiedsprogramma’s) bood de mogelijkheid om de kaders gedurende het beleidsproces aan te scherpen. In 2024 concludeerde het PBL dat het met gekozen provinciale programma’s en aanvullende generieke maatregelen niet te verwachten is dat de NPLG-doelen in zicht komen (Boezeman et al. 2024, p.72). Daarmee blijft de vraag of vervolgbesluiten bij het navigeren tussen het ‘open en dicht zetten’ voor meer helderheid hadden kunnen zorgen rondom de bijdrage van het regionale maatwerk aan landelijke doelen. Er was geen kant-en-klaar plan voor hoe het Rijk meer reactief (maar wel ruimte-gevend voor een gebiedsgerichte aanpak) kon optreden als landelijke doelen en brede ruimtelijke principes te ver buiten bereik zouden komen.

2.3 Paradox III: leren voor transitie versus verantwoorden op doelbereik

2.3.1 Balanceren tussen leren voor transitie en behalen van doelen

Een derde spanning die centraal stond in het NPLG is de spanning tussen leren voor transitie en verantwoorden op doelbereik. Deze spanning gaat enerzijds over inzetten op leren ten behoeve van een iteratieve en adaptieve aanpak van transitie, en anderzijds over inzetten op het verantwoorden ten behoeve van het bereiken van wettelijk gestelde doelen voor het landelijk gebied. De spanning tussen leren en verantwoorden stond op de radar van de ambtenaren die werkten aan het ontwerp van het NPLG. In het ontwikkeldocument voor het NPLG werd deze spanning omschreven als “het dilemma van onontkoombare resultaatsverplichtingen versus de behoefte aan een adaptieve aanpak” (LNV, IenW & BZK 2022, p.78).

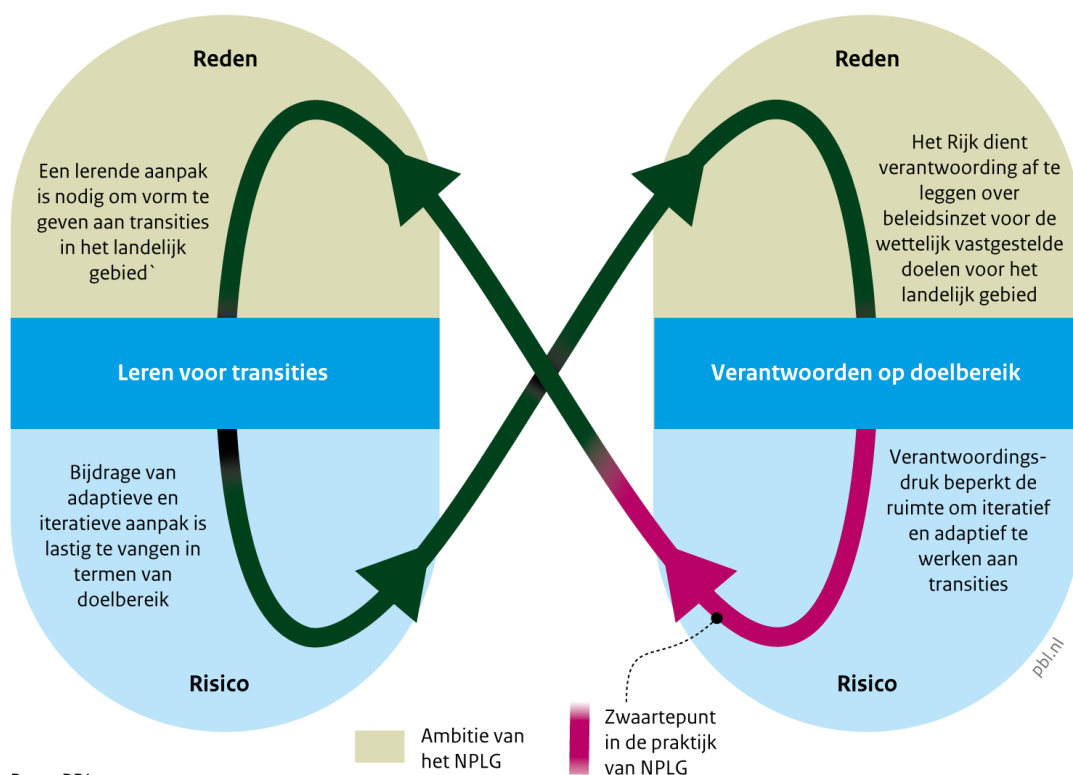
⁷ Voor verdere toelichting hoe structurerende keuzes raken aan landgebruik en gebiedstypes verwijzen we naar de analyse van Boezeman et al (2024): [Ex ante analyse Nationaal Programma Landelijk Gebied: provinciale programma's en rijksmaatregelen](#)

In het ontwerp van het NPLG werd expliciet ingezet op leren voor transities. Het Ontwikkeldocument voor het NPLG stelde: “Een transitie verloopt niet lineair of voorspelbaar en vergt aanpassingsvermogen van iedereen. Daarom is het belangrijk om ruimte te creëren via voldoende mandaat voor het gebied (provincies, waterschappen, gemeenten en gebiedspartners) om van start te gaan en vervolgens te blijven verbeteren aan de hand van voortschrijdend inzicht” (LNV, IenW & BZK 2022, p.69). Ook in de interviews uit 2023 kwam het belang van leren sterk naar voren. Respondenten gaven aan: “met het NPLG doen we iets wat we nog nooit gedaan hebben, we moeten daarom adaptief en iteratief te werk gaan” (interviews 2023-05/06). Door leren centraal te stellen in het NPLG wilde men ruimte creëren om te reflecteren op de beleidsaanpak en deze bij te stellen waar nodig. Belangrijk daarbij was de wisselwerking tussen het beleid en de praktijk in de gebieden: juist vanuit de uitwerking van beleid in gebiedsprocessen moest geleerd worden over benodigde aanpassingen in de beleidspraktijk (interviews 2023-14/15). Tegelijkertijd benoemden respondenten ook het risico dat er door (primaire) inzet op leren lang onduidelijkheid blijft over kaders van beleid, wat kan leiden tot een gebrek aan richting, prioritering en daadkracht. Het is belangrijk dat leren voor transities niet vrijblijvend is, maar gepaard gaat met scherpe inhoudelijke keuzes (zie ook PBL & VU Athena 2021).

In het NPLG speelde naast leren ook verantwoorden een rol. De doelen op het gebied van natuur, klimaat en waterkwaliteit, door toenmalig minister van de Wal nadrukkelijk neergezet als ‘onontkoombare doelen’, stonden daarbij centraal. De term ‘onontkoombaar’ was bewust gekozen, aldus onze respondenten, om aan de rechter te laten zien dat de doelen door het ministerie “serieus werden genomen” in een periode waarin meerdere rechtszaken speelden over het stikstofreductietarget en de aanpak van de overheid (interviews 2023-14/15; zie ook Boezeman et al. 2024). Inzet op verantwoorden was voor het NPLG dus belangrijk om te laten zien dat het Rijk zich committeerde aan wettelijk gestelde doelen en internationale verplichtingen. Daarnaast gaven respondenten aan dat aandacht voor verantwoorden bij de rijksoverheid eraan bijdraagt dat tastbare stappen worden gezet, ondanks de onzekerheden die spelen in transities (interview 2023-03). Tegelijkertijd zijn er ook risico’s verbonden aan de (primaire) inzet op verantwoorden op wettelijk gestelde doelen. Bij het NPLG lijkt door de (groeierende) focus op de gestelde doelen, neergezet als ‘onontkoombare doelen’, het gesprek over een ‘toekomstbestendig en vitaal landelijk gebied’ naar de achtergrond te verdwijnen en grotendeels onbesproken te blijven. Dit komt mogelijk deels door het vastlopen van het Landbouwakkoord waarin specifiek aandacht moest zijn voor de toekomst van de agrarische sector. Een primaire focus op doelen zonder maatschappelijk toekomstperspectief kan weerstand oproepen, zoals de stikstofdoelen en de boerenprotesten hiertegen laten zien.

Het NPLG zette dus zowel in op leren als verantwoorden. De verbinding hiertussen was echter niet vanzelfsprekend. Waar het leren tot doel had de transformatieopgave centraal te stellen, richten het verantwoorden zich op het behalen van natuur-, water- en klimaatdoelen. Ondanks de inspanningen om leren voor transities centraal te stellen in het NPLG kwam de nadruk in de praktijk steeds sterker te liggen op de verantwoording op doelbereik (zie figuur 2.3). In de volgende paragraaf lichten we toe hoe we deze tendens terugzien in zowel de lerende aanpak van het NPLG als de ontwikkelingen rond het transitiefonds.

Paradox tussen leren voor transitie en verantwoorden op doelbereik



Figuur 2.3 Paradox tussen leren voor transitie en verantwoorden op doelbereik

2.3.2 Leren voor transitie dringt niet door tot de kern van het beleidsproces

De spanning tussen leren voor transitie en verantwoorden op 'onontkoombare' doelen kwam naar voren in de ontwikkeling en praktijk van het NPLG. We focussen hier op twee aspecten van het NPLG om inzichtelijk te maken hoe werd omgegaan met deze spanning: de lerende aanpak van het NPLG en het Transitiefonds.

Lerende aanpak

Het NPLG zette het realiseren van een lerende aanpak nadrukkelijk neer als kern van de sturingsfilosofie van het programma (LNV, IenW & BZK 2022b en 2023). De lerende aanpak moest zich richten op interbestuurlijke samenwerking en gebiedsgericht werken en op het cyclisch en adaptief sturen voor de transitie van het landelijk gebied. Het overkoepelende doel was om via een lerende aanpak de beleidsontwikkeling en uitvoering te verbeteren. Een belangrijke rol was daarbij weggelegd voor de RTLG om de lerende aanpak te organiseren en faciliteren. Ook de ingezette lerende evaluatie van het PBL werd gezien als onderdeel van de lerende aanpak en had als doel om leren en verantwoording via evaluatie te verbinden (LNV, IenW & BZK 2023; PBL, VU Athena & WUR 2023).

Alhoewel de ambitie van een lerende aanpak werd gedeeld door betrokkenen bij het NPLG, bestond er verwarring over wat een lerende aanpak inhield, zo blijkt uit onze interviews. Er leefden vooral verschillende ideeën over waar dat leren dan over moest gaan, wie daarbij betrokken moesten zijn en met welk doel leren werd ingezet. Gaat het over kennisuitwisseling in de uitvoeringspraktijk, over wat er nodig is

om beleidsdoelen te halen of juist over het samen iteratief vormgeven van transities? Ook over waar er geleerd moest worden bestonden verschillende beelden. Volgens sommigen moest het leren zich vooral richten op gebiedsprocessen, met provincies en partners in de gebieden als voornaamste betrokkenen. Anderen benadrukten juist dat leren moest worden ingebed op rijksniveau, tussen ambtenaren en managers, met het doel reflectie en vertraging in te bouwen in het beleidsproces om tegenwicht te bieden aan 'de waan van de dag' (interviews 2023 en 2025-01/02/03).

Deze veelzijdigheid maar ook verwarring rond leren zien we terug in de verschillende leerinitiatieven die waren gerelateerd aan het NPLG. Er waren communities of practice, leergemeenschappen, leerreizen, werkplaatsen in gebieden, een lerende evaluatie, een Transitieschool voor gebiedsprofessionals en een platform voor de versterking van de regionale kennisinfrastructuur. Er valt wat te zeggen voor zo'n laat-1000-bloemen-bloeien benadering als het om leren gaat, tegelijk verzwakt dit het leerpotentieel ook wanneer dit meer een karakter krijgt van uitwisseling in plaats van noodzaak om tot verandering te komen.

Wat opvalt is dat het *leren voor transities* slechts beperkt van de grond kwam in de veelvoud van ideeën en initiatieven gericht op leren. De ambitie van het NPLG was om leren te richten op transities, en daarmee bij te dragen aan de ambitie van het programma om te werken aan fundamentele veranderingen in het landelijk gebied. In de praktijk leek het echter alsof leren 'overall over mocht gaan'. Een gedeeld beeld waar het leren toediende en hoe een lerende aanpak kan bijdragen aan transities ontbrak.

Respondenten die we spraken in 2025 gaven aan dat het werken volgens een lerende aanpak in het NPLG niet goed van de grond is gekomen. Dat heeft te maken met het stopzetten van het programma, maar er waren ook andere obstakels. De snelle groei van het NPLG speelde een rol. De ontwikkeling van het NPLG begon met een klein team waarbij er ruimte was om de lerende aanpak vorm te geven op basis van eerdere ervaringen, onder andere in het Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland (IBP VP). Daarbij werden bijvoorbeeld leertrajecten ingezet met medeoverheden waar gezamenlijk aan de invulling van het NPLG werd gewerkt. Op rijksniveau waren er reflectietafels met directeuren, bedoeld om reflexiviteit en responsiviteit in te bouwen in het beleidsproces (DG-reflectietafels, zie ook 2.1 en 2.2). Vanaf het moment dat het NPLG in het kader van de stikstofdoelen in de maatschappelijke en politieke schijnwerpers kwam te staan, kwam het beleidsproces in een stroomversnelling terecht. Meerdere respondenten refereerden aan het 'vergrootglas' dat op het NPLG kwam te liggen en de beperkende invloed die dit had op de ruimte om te leren (interviews 2025-01/02/03). Leren vereist tijd, ruimte en een veilige omgeving en die factoren waren er niet, aldus onze respondenten. Het lukte niet om de lerende aanpak vast te houden in de nieuwe politieke context en het maatschappelijk conflict (Schulz et al. 2024). Leerinitiatieven zoals hierboven genoemd bleven bestaan, maar raakten niet aan de kern van de besluitvorming.

Transitiefonds

De spanning tussen leren voor transities en verantwoorden op doelbereik zien we ook terug bij het Transitiefonds Landelijk Gebied en Natuur. Enerzijds wilde men met het NPLG via gebiedsprocessen "ruimte creëren via voldoende mandaat voor het gebied [...] om van start te gaan en vervolgens te blijven verbeteren aan de hand van voortschrijdend inzicht" (LNV, IenW & BZK 2022b, p.69). Het Transitiefonds was daarbij een belangrijk instrument om provincies de mogelijkheid te geven om met een adaptieve en iteratieve aanpak aan de slag te gaan in gebiedsprocessen, zonder dat de plannen vooraf volledig vast hoefden te liggen. Anderzijds was het Transitiefonds "specifiek bedoeld om invulling te geven aan de nationaal wettelijk verplichte doelstellingen op het gebied van natuur (inclusief stikstof), water en klimaat" (LNV, IenW & BZK 2022b, p.82). Daarvoor was het nodig dat de provincies gebiedsprogramma's aanleverden die dusdanig concreet waren dat ze konden worden getoetst op de bijdrage aan doelbereik.

De uitdaging om aan beide aspecten (leren en verantwoorden) tegemoet te komen, werd grotendeels neergelegd bij de provincies (zie ook hoofdstuk 2.2.).

Onze respondenten gaven aan dat het Transitiefonds een belangrijke pijler was van de transformatiegerichte werkwijze van het NPLG omdat het provincies in staat stelde om aan de slag te gaan in gebiedsprocessen met financiële ondersteuning vanuit het Rijk zonder dat plannen volledig vast hoefden te liggen. Dit past bij de aanpak van transities, waar complexiteit en onzekerheid een belangrijke factor zijn, en het van belang is om partijen vroegtijdig te betrekken en verandering gezamenlijk en iteratief vorm te geven. Oftewel: ‘leren door te gaan doen’ (LNV, IenW & BZK 2022c). Het Transitiefonds moest daarvoor de financiële middelen bieden (interviews 2025-01/02/03).

Wat opvalt is dat deze nadruk op het financieren van transitiegericht werken slechts in beperkte mate terugkomt in de formele documenten en procedures rondom het fonds. In het wetsvoorstel voor de Tijdelijk Wet Transitiefonds Landelijk Gebied en Natuur⁸ wordt de bijdrage aan doelbereik op het gebied van natuur, klimaat en waterdoelen neergezet als het primaire doel van het fonds. De Handreiking voor gebiedsprogramma’s (LNV, IenW & BZK, 2024) erkent dat het Transitiefonds niet voldoende is om gebiedsprocessen te ondersteunen en verwijst naar mogelijke aanvullende middelen, welke middelen dit zijn wordt echter niet duidelijk. Ook de toetsingsprocedures rondom het fonds waren primair gericht op de bijdrage aan doelbereik, al was er enige ruimte om financiële middelen toe te kennen aan ‘experimenteren’ (interview 2025-04). Overkoepelend lijkt er geen duidelijke strategie te zijn geweest om het ‘transitiegericht’ element van het fonds, en de iteratieve en adaptieve aanpak die dit vraagt, te borgen in formele procedures voor de besteding van middelen uit het fonds.

In de dynamiek rondom het Transitiefonds kwam de nadruk steeds sterker op de bijdrage aan doelbereik te liggen. Met zicht op het mogelijk afschaffen van het Transitiefonds door een volgend kabinet (wat inderdaad gebeurde) werd de tijdsdruk om geld uit het fonds uit te keren verhoogd. Respondenten refererden aan een “snelkookpan” om het geld “tijdig weg te zetten” (interview 2025-02/03). Omdat de concept-gebiedsprogramma’s onvoldoende detailniveau bevatten om te kunnen toetsen op doelbereik werd besloten om provincies te vragen om maatregelenpakketten in te dienen. De toetsing werd hiermee specifieker, gericht op de effectiviteit en efficiëntie van deze pakketten voor het beoogde doelbereik (interview 2025-05). De haast en tijdsdruk rondom het fonds, met als doel om transitieprocessen in gang te zetten, leidde dus tot een aanpak gericht op het vooraf toetsen van maatregelenpakketten. Deze aanpak verhoudt zich slecht tot transitieprocessen die zich ontwikkelen op manieren die vooraf niet volledig zijn te overzien (interview 2025-02/03/04).

2.3.3 Conclusie voor deze paradox

Het NPLG zette in op een adaptieve en iteratieve aanpak voor het werken aan transities én het behalen van de ‘onontkoombare’ doelen. Twee strategieën die daartoe werden ingezet waren de lerende aanpak van het NPLG en het Transitiefonds. Op papier was de lerende aanpak gekoppeld aan de kern van de sturingsfilosofie en beleidsprocessen van het NPLG. In de praktijk drong het leren echter niet door tot de kern van de besluitvorming – iets wat volgens onze respondenten wel nodig was om daadwerkelijk vanuit een adaptieve en iteratieve aanpak vorm te geven aan beleid en uitvoering in het landelijk gebied. De invloed van de lerende aanpak was daarmee beperkt. Ook in de processen rond het Transitiefonds zien we

⁸ Wetsvoorstel (23 mei 2023) Tijdelijke wet Transitiefonds landelijk gebied en natuur, Eerste Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2022–2023, 36 277

dat er weinig ruimte was voor een lerende manier van werken en dat het belang van verantwoorden voorop stond. Desondanks heeft het NPLG het belang van leren in transitie wel op de kaart gezet bij de betrokken overheidspartijen en andere partners. Ook na het stopzetten van het NPLG blijft de intentie van een lerende aanpak bestaan, al blijkt het in de praktijk brengen hiervan grotendeels afhankelijk te zijn van gedreven individuen. Een gedegen strategie om leren te koppelen aan de kern van beleidsprocessen en financieringsstructuren ontbreekt.

3 Reflecties en lessen

In deze casusstudie hebben we onderzocht hoe transformatiegericht werken vorm kreeg in het NPLG. De hoofdvraag van de studie was: *Hoe gingen rijksambtenaren betrokken bij het NPLG om met de paradoxen die zij tegenkwamen in hun beleidspraktijk bij het werken aan de transformatieopgave voor het landelijk gebied?* In het vorige hoofdstuk beschreven we drie paradoxen in de beleidspraktijk rondom het NPLG: 1) de paradox tussen integrale werkwijze en sectorale organisatie, 2) de paradox tussen generieke aanpak en maatwerk voor transitie en 3) de paradox tussen leren voor transitie en verantwoorden op doelbereik. We hebben beschreven hoe elke paradox tot uiting kwam, welke strategieën er binnen het programma werden ingezet om met de paradox om te gaan en hoe deze strategieën uitpakten in de praktijk. In dit hoofdstuk reflecteren we op overkoepelende wijze op de omgang met deze paradoxen (3.1) en trekken we lessen voor het versterken van transformerend vermogen (3.2).

We richten de reflecties en lessen in dit hoofdstuk op beleidsmedewerkers bij het Rijk die werken aan transformatieopgaven in het landelijk gebied. Met het stopzetten van het NPLG wordt op dit moment niet meer vanuit een centraal overheidsprogramma gewerkt aan de transformatieopgave voor het landelijk gebied. De stapeling van opgaven blijft echter bestaan. Deels zijn de opgaven uit het NPLG geland in het programma Ruimte voor Landbouw en Natuur, waarbij wordt gepoogd het NPLG-gedachtegoed mee te nemen. Onze gesprekspartners geven echter aan dat dit programma nog lastig op gang komt. Verder is het beleid voor het landelijk gebied binnen LVVN verspreid over verschillende directies en afdelingen en is het ook deels belegd bij IenW en VRO. De lessen die we trekken zijn dan ook niet geformuleerd voor één specifiek programma of afdeling, maar in de brede zin voor beleidsmedewerkers bij het Rijk – en met name bij LVVN – die zich inzetten voor de toekomst van het landelijk gebied. De reflecties en lessen over het NPLG kunnen daar waardevolle inzichten en handvatten bieden in de uitdagingen van en mogelijkheden voor transformatiegericht werken.

3.1 Turbulente context en verwevenheid van paradoxen bemoeilijkten het werken aan maatschappelijke transformatie

Hoewel deze studie niet beoogt een antwoord te geven op de vraag waarom het NPLG is gestopt, kunnen we niet om de politieke context van het NPLG heen wanneer we lessen willen trekken over dit programma. Deze context was hevig turbulent en heeft het programma feitelijk ingehaald, met de stopzetting als gevolg. Waar de ontwikkeling van het NPLG in eerste instantie relatief in de luwte plaatsvond en er ruimte was om het programma lerend en in samenwerking vorm te geven, kwam het programma vanwege de toenemende maatschappelijke onrust rondom de stikstofdoelen en de positie van boerenbedrijven steeds meer in de schijnwerpers te staan. De druk steeg om op korte termijn tot oplossingen te komen voor de impasse in het stikstofdossier, waarbij de richting van deze oplossingen zowel politiek als maatschappelijk tot hevige discussies en conflict leidden. Het gevolg was in ieder geval dat het programma in de politieke besluitvorming steeds meer werd gezien als instrument voor het stikstofvraagstuk en dat de ruimte om vraagstukken in het landelijk gebied in samenhang op te pakken flink werd belemmerd. Met het falen van het Landbouwakkoord en later het wegvallen van het grootste deel van het Transitiefonds verdween het mandaat en de maatschappelijke legitimiteit van het programma om te werken aan de transformatieopgave voor het landelijk gebied. De ruimte om transformatiegericht te werken verdween daardoor eveneens. Twee jaar na de publicatie van de startnotitie is het NPLG

afgeschaft en de beschikbare tijd om het ontwerp van het programma en daarin opgenomen strategieën voor het omgaan met paradoxen in de praktijk te brengen, was dus zeer beperkt. Toch vallen er lessen te trekken over het NPLG met geldigheid voor beleidspraktijken die zich nu nog richten op de opgaven in het landelijk gebied.

Uit onze analyse valt op dat alle drie de paradoxen scherp in beeld waren bij het kernteam dat werkte aan de vormgeving van het NPLG. In de gesprekken die we hebben gevoerd en in beleidsdocumenten worden de spanningen waar de paradoxen aan ten grondslag liggen, expliciet benoemd. In de ontwikkeling van het NPLG werd dan ook gezocht naar manieren om effectief om te gaan met deze spanningen. Soms ging deze omgang om het verleggen van een zwaartepunt, zo werd voor de eerste paradox stevig ingezet op een integrale werkwijze en voor de derde paradox op een lerende beleidsaanpak. Voor de tweede paradox draaide het juist om het vinden van een effectieve balans tussen generieke regelgeving en het ruimte laten voor maatwerk om gebiedsprocessen te ondersteunen.

Niettemin bleef het in de praktijk lastig om effectief om te gaan met de tegengestelde kanten van elke paradox. Naast de politieke context, die als het ware ‘terugduwde’ op de meer transformatiegerichte werkwijzen in het NPLG, speelde mee dat de paradoxen sterk met elkaar verweven waren. Dit bemoeilijkt de omgang ermee. Zo werd voor de paradox tussen de sectorale inrichting van het beleid en een integrale werkwijze, ingezet op een gebiedsgerichte aanpak – integraliteit werd dus met name belegd in de specifieke gebieden waar de verschillende sectorale opgaven landden. En in het omgaan met de paradox tussen generieke maatregelen en ruimte voor maatwerk werd ingezet op een strategie van ‘open en dicht zetten’. Dit kan gezien worden als een lerende aanpak om effectief te bewegen van generiek naar specifieke besluitvorming. Tegelijk kwam deze lerende aanpak onder druk door de toenemende focus op ‘onontkoombare’ doelen op de korte en middellange termijn. Hierdoor kwamen sectorale verantwoordingsstructuren weer meer centraal te staan. We zien dus dat in de keuze voor een strategie voor de ene paradox een andere paradox tot uiting komt en dat de paradoxen elkaar daarmee versterken. Gedurende de ontwikkeling van het NPLG zien we dat het, mede door dit feedbackeffect, steeds moeilijker werd om een effectieve strategie in te zetten in het omgaan met de paradoxen en dat het transformatiegericht werken daarmee werd belemmerd.

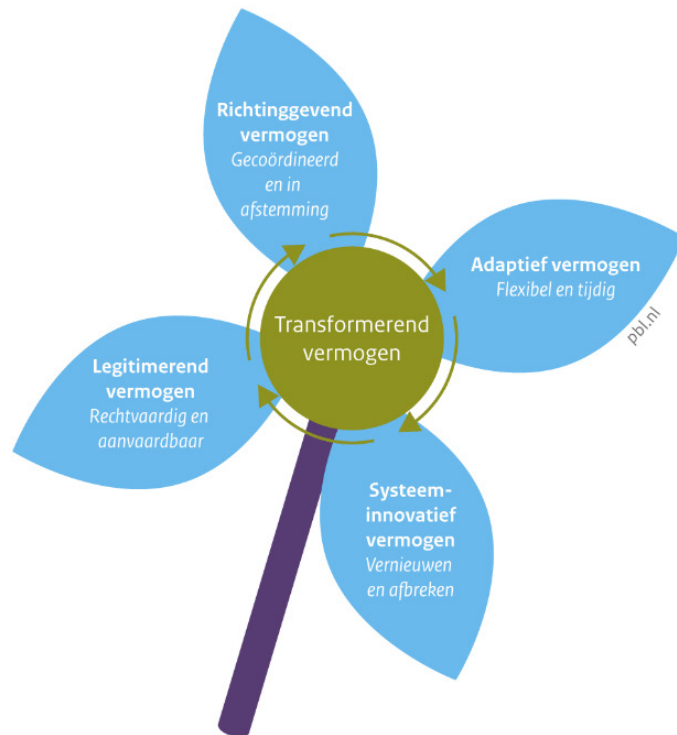
3.2 Lessen voor het versterken van transformerend vermogen

Omgaan met de paradoxen zien we als een essentieel aspect van het werken aan maatschappelijke transformatie. In het slot van deze notitie reflecteren we op de vraag hoe de omgang met de paradoxen bijdroeg aan het transformerend vermogen van het NPLG. Daarmee willen we scherp krijgen hoe de keuzes die hierin werden gemaakt bijdroegen aan de capaciteit van het beleidsprogramma om te werken aan maatschappelijke transformatie.

Transformerend vermogen bestaat uit vier ‘subvermogens’: richtinggevend vermogen, systeem-innovatief vermogen, legitimerend vermogen en adaptief vermogen (zie figuur 3.1 en bijlage 1). We structureren dit slothoofdstuk aan de hand van deze subvermogens, waarbij we steeds beschrijven waar de kracht en de uitdagingen lagen voor het NPLG. We komen daarmee tot vier hoofdboodschappen over wat nodig is voor een sterk transformerend vermogen in de beleidspraktijk voor het landelijk gebied. Deze zijn: 1) zet (weer) in op een integrale inrichting van het beleid met meer aandacht voor sociaaleconomische aspecten en het langetermijnperspectief, 2) neem de tijd om aan te sluiten bij wat leeft in het landelijk gebied, 3)

veranker adaptief en lerend werken in de kern van beleidsprocessen, en 4) versterk systeem-innovatief vermogen door te werken aan veranderpaden.

Het vermogen om als overheid te werken aan maatschappelijke transformatie



Bron: PBL/VU

Figuur 3.1 Reflectiekader transformerend vermogen

3.2.1 Zet (weer) in op een integrale inrichting van het beleid met meer aandacht voor sociaaleconomische aspecten en het langetermijnperspectief

Richtinggevend vermogen van het NPLG

Richtinggevend vermogen gaat over het vermogen om gecoördineerd en in samenhang te werken aan de toekomst van het landelijk gebied. Als we door deze lens naar het NPLG kijken zien we dat de spanning tussen een integrale aanpak en een sectoraal georganiseerde overheid hierbij een rol speelde (paradox 1, zie paragraaf 2.1).

Kracht – wat getuigde van richtinggevend vermogen?

Een kracht van het NPLG was de vooruitstrevende integrale ambitie en de interdepartementale inrichting van het programma. De inrichting van het NPLG bood hiermee grote potentie voor samenwerking. Volgens onze gesprekspartners is er ondanks het stoppen van het programma een blijvende verandering ingezet die nog steeds doorwerkt: integraliteit heeft binnen de overheid meer bodem gekregen op zowel rijks- als provinciaal niveau. Dat betekent niet dat de spanning tussen een integrale aanpak en sectoraal georganiseerde overheid niet meer aanwezig is, maar wel dat stappen zijn gezet om het integraal werken meer gewoon te maken.

Uitdaging – waar schoot richtinggevend vermogen tekort?

In de integrale aanpak van het NPLG stonden de natuur-, water- en klimaatdoelen centraal. De interdepartementale samenwerking was gericht op het in samenhang oppakken van deze doelen om daarmee richting te kunnen geven aan ontwikkelingen in het landelijk gebied. Uit onze gesprekken komt naar voren dat deze invulling van integraliteit inmiddels door veel beleidsbetrokkenen als te beperkt wordt beschouwd. Sociaaleconomische ontwikkelingen waren onvoldoende onderdeel van het programma (zie ook 3.2.2), evenals de verbinding met het landbouwbeleid. En door de focus op korte- en middellangetermijndoelen voor klimaat, water en natuur werden fundamentele veranderingen voor de lange termijn en de daarmee gepaarde keuzes beperkt inhoudelijk uitgewerkt, ondanks dat het NPLG stelde dat een transformatie en dus diepgaande veranderingen nodig waren om doelen te halen.

Een bijkomende uitdaging was de toenemende druk op het programma om de korte- en middellangetermijndoelen voor 2027 tot 2035 te halen, gepaard met de groeiende politieke en maatschappelijke onrust rondom de stikstofdoelen. Tijdens de ontwikkeling van het NPLG verschoof de maatschappelijke en politieke aandacht steeds meer naar deze sectorale doelstellingen. Het was een uitdaging om de voorgenomen integraliteit en gelijkwaardige samenwerkingen in de lucht te houden, zowel binnen LVVN – waar de samenwerking tussen NPLG en het landbouwdossier tekortschoot – als tussen de betrokken ministeries – waar het programma steeds meer bij LVVN kwam te liggen en op afstand kwam van de andere ministeries. Het programma werd het als het ware overrompeld door deze politieke en maatschappelijke druk en had daar geen antwoord op.

Dit had ook zijn weerslag in de gebiedsprocessen, die tijdrovend zijn en een lange aanloop kennen. De druk op de korte- en middellangetermijndoelen zit dan het gezamenlijk werken aan integrale opgaven in gebiedsprocessen in de weg. En, vice versa, gebiedsprocessen zijn niet geschikt om op korte termijn bij te dragen aan beleidsdoelen omdat het tijd kost om te komen tot gedragen processen en deze tot uitvoering te brengen.

Lessen

Met betrekking tot richtinggevend vermogen trekken we de volgende lessen voor beleidsmedewerkers die werken aan een toekomstbestendig landelijk gebied:

- *Zet (weer) in op een interdepartementale en interbestuurlijke samenwerking voor een integrale inrichting van het beleid, en versterk de integrale aanpak door het sociaaleconomische perspectief mee te nemen en een sterkere verbinding te leggen met het landbouwbeleid.*
- *Stel in de integrale aanpak het langetermijnperspectief meer centraal en zorg voor samenhang tussen de doelen op korte en middellange termijn en de transformatieambitie op lange termijn, waarbij de keuzes voor fundamentele veranderingen inhoudelijk worden uitgewerkt bijvoorbeeld via veranderpaden (zie ook 3.2.4).*

3.2.2 Neem de tijd om aan te sluiten bij wat leeft in het landelijk gebied

Legitimerend vermogen van het NPLG

Legitimerend vermogen gaat over het vormgeven van beleid op een wijze die aanvaardbaar en rechtvaardig is voor een diversiteit aan belanghebbenden. Het legitimerend vermogen van het NPLG raakt aan de

spanning tussen algemeen rijksbeleid en de urgentie voor het halen van nationale doelen enerzijds en de wens om aan te sluiten bij wat leeft en speelt in gebieden anderzijds (paradox 2, zie paragraaf 2.2).

Kracht – wat getuigde van legitimerend vermogen?

Door gebiedsprocessen als centraal uitgangspunt te nemen, met veel aandacht voor samenwerking met gebiedspartners, werd er in het NPLG ingezet op aansluiten bij de specifieke situatie en context van gebieden. Het Rijk zag de gebiedsprocessen als een belangrijke schakel om te zorgen voor maatwerk en draagvlak in de gebieden (LNV, IenW & BZK 2023; Plantinga et al. 2025). De gebiedsgerichte aanpak heeft, zoals eerder gesteld, een flinke impuls gekregen door het NPLG. De provincies, die als gebiedsregisseur aan de lat stonden van de gebiedsprocessen, zien nog steeds meerwaarde in de gebiedsprocessen, die in hun ogen bijdragen aan draagvlak voor provinciale plannen. De meeste provincies willen de gebiedsprocessen daarom ook graag doorzetten (Plantinga et al. 2025).

Uitdaging – wat deed afbreuk aan legitimerend vermogen?

Ondanks deze kracht constateren we dat er wat betreft legitimerend vermogen eigenlijk vooral uitdagingen speelden voor het NPLG. Zoals in paragraaf 2.2 al benoemd, was het vertrouwen in de overheid en haar beleid bij aanvang van het NPLG niet groot in het landelijk gebied. Gezien de ontwikkelingen in de politieke context van het programma, zoals de boerenprotesten en de opkomst van de BBB, kunnen we constateren dat de legitimiteit van en het draagvlak voor het programma vanuit de landbouwsector niet voldoende was.

Respondenten wijten dit aan de dominantie van het ruimtelijk-ecologische perspectief in het NPLG, en het ontbreken van een meer maatschappelijk-economische invulling van het programma. Het NPLG was, zo stelden onze respondenten, vooral een verhaal van de overheid waarin de samenleving en in het bijzonder de landbouwsector onvoldoende waren meegenomen. De gebiedsprocessen werden ingezet als oplossing voor draagvlak en legitimiteit, maar ondanks de intentie om aan te sluiten bij wat leeft in de gebieden, maakte de haast voor het halen van de korte- en middellangetermijndoelen dat dit niet goed uit de verf kwam. Bovendien werden de gebiedsprocessen ook weer beïnvloed door de ontwikkelingen rondom stikstof, met instabiel beleid en bestuurlijke en financiële onzekerheden als gevolgen die leidden tot vertraging en het stopzetten van gebiedsprocessen (Plantinga et al. 2025). Dit deed verder afbreuk aan het legitimerend vermogen. Daarnaast droegen het stempel op deze doelen van ‘onontkoombaar’ en het ontbreken van een wenkend perspectief voor de landbouw – apart ondergebracht in het Landbouwakkoord, dat faalde – bij aan de beperkte legitimiteit.

Lessen

Met betrekking tot legitimerend vermogen trekken we de volgende lessen voor beleidsmedewerkers die werken aan een toekomstbestendig landelijk gebied:

- *Neem de tijd, en wees zorgvuldig en navolgbaar bij het aansluiten bij wat leeft en speelt in gebieden, zoals via gebiedsprocessen, en laat de samenleving meepraten en -werken aan een vitaal landelijk gebied. Wees daarbij bewust dat gebiedsprocessen veel tijd kosten.*
- *Werk de beleidstheorie voor gebiedsprocessen gedetailleerd uit met een brede blik op een vitaal landelijk gebied (in plaats van alleen een nauwe, gericht op ruimtelijk-ecologische keuzes) waarbij expliciet wordt hoe gebiedsprocessen hier naar verwachting aan zullen bijdragen.*

3.2.3 Veranker adaptief en lerend werken in de kern van beleidsprocessen

Adaptief vermogen van het NPLG

Adaptief vermogen gaat over het vermogen om beleidsprocessen op adaptieve en iteratieve wijze bij te sturen passend bij de complexiteit en onzekerheid die kenmerkend zijn voor transformatieprocessen. We zien dat dit vermogen met name naar voren komt in de omgang met de spanning tussen leren voor transitie en verantwoorden op doelbereik (paradox 3, zie paragraaf 2.3).

Kracht – wat getuigde van adaptief vermogen?

Zoals we eerder in dit rapport bespreken, was het een kracht van het NPLG dat adaptief werken en leren werd neergezet als kernonderdeel van de sturingsfilosofie en aanpak van het programma. Dat zien we bijvoorbeeld terug in de start- en ontwikkeldocumenten van het NPLG waar de lerende aanpak wordt uitgewerkt en ook in hoe er in de ontwikkeling van het programma werd ingezet op verticaal leren, tussen Rijk, provincies en stakeholders in gebieden.

Uitdaging – wat deed afbreuk aan adaptief vermogen?

Niettemin zien we met betrekking tot lerend en adaptief werken ook uitdagingen voor het NPLG. Ondanks de grote ambitie van het programma, bleef het lastig om de lerende aanpak te verankeren in de kern van het beleidsproces. Onze gesprekspartners gaven dan ook aan dat dit niet is gelukt. De staande praktijk rondom verantwoording, besluitvorming en financiering, waar de lerende aanpak als het ware tegenaan werd geplakt, bleek te rigide. Zo was de financiering van het programma gestoeld op sectoraal doelbereik, waardoor de financiële verantwoording van maatregelenpakketten de boventoon bleef voeren. Ruimte voor bijsturen, leren en experimenteren gericht op transitie was er daardoor nauwelijks, omdat dit ervaren werd als het loslaten van zekerheid op doelbereik. De lerende manier van werken bleef bestaan náást de gangbare processen en had daar slechts beperkt invloed op. Leren vond plaats in de marge, terwijl de rest van de beleidspraktijk verliep op oude voet. Het adaptief vermogen bleef als gevolg beperkt, en daarmee ook de mogelijkheid om adequaat te reageren op voortschrijdend inzicht en de politieke en maatschappelijke ontwikkelingen.

Ook de haast die was gemoeid met de focus op korte- en middellangetermijndoelen beïnvloedde de beoogde lerende aanpak van het NPLG, zowel in gebiedsprocessen als in het bestuurlijke proces. Door druk om snel te presteren neigde het NPLG naar een projectmatige manier van werken met een focus op resultaat, controle over het proces en het wegzetten van geld, aldus onze gesprekspartners. Er ging een idee van maakbaarheid achter schuil dat niet goed strookte met het werken aan maatschappelijke transformatie.

Lessen

Met betrekking tot adaptief vermogen trekken we de volgende lessen voor beleidsmedewerkers die werken aan een toekomstbestendig landelijk gebied:

- *Werk een adaptieve en lerende aanpak uit die stevig is ingebed in de gebruikelijke besluitvorming- en verantwoordingsprocessen, waarbij wordt geconcretiseerd wie wanneer waarover moeten leren en waarbij het leren kan leiden tot verandering.*
- *Een adaptieve en lerende aanpak komt in het geding wanneer de druk om voortgang en verantwoording hoog is. De ambtelijke top heeft een belangrijke rol in het bewaken van de ruimte die nodig is om te kunnen leren en bijsturen.*

3.2.4 Versterk systeem-innovatief vermogen door te werken aan veranderpaden

Systeem-innovatief vermogen van het NPLG

Systeem-innovatief vermogen gaat over het vermogen om maatschappelijke vernieuwing na te jagen, maatschappelijke en institutionele innovaties op te schalen en de norm te maken, en om niet-duurzame praktijken te herkennen en af te bouwen. Systeem-innovatief vermogen van het NPLG gaat over zowel bestuurlijke innovatie als maatschappelijke innovatie. Het raakt daarmee ook aan alle drie de paradoxen. Bestuurlijke innovatie gaat over de integrale, gebiedsgerichte en lerende aanpak (paradox 1, 2 en 3) terwijl maatschappelijke innovatie gaat over de fundamentele veranderingen in het landelijk gebied die het programma beoogde in gang te zetten.

Kracht – wat getuigde van systeem-innovatief vermogen?

Een kracht in het licht van systeem-innovatief vermogen was de interdepartementale en interbestuurlijke inrichting van het programma. Daarbij speelde de RTLГ een belangrijk rol als tussenorganisatie verantwoordelijk voor de uitvoering van het programma. Samen met de adaptieve en lerende benadering die als centraal uitgangspunt werd gehanteerd, kan dit gezien worden als een relevante bestuurlijke innovatie. Deze aspecten hebben we ondervangen in de vorige paragrafen dus behandelen we hier verder niet.

Andere indicaties van systeem-innovatief vermogen zien we vooral terug in de inzet op de gebiedsprocessen. Deze hadden initieel als belangrijk doel om maatschappelijke vernieuwing na te jagen, passend bij de kenmerken van specifieke gebieden. Daarbij werd ingezet op een maatschappelijk aansprekend verhaal over een toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied en een vitaal platteland, met aandacht voor de grote veranderingen die nodig zouden zijn. We zien echter de neiging om gebiedsprocessen aan te dragen als ‘duizend-dingen-doekje’, terwijl echte aansluiting bij wat leeft in gebieden en een rijksbreed verhaal over de fundamentele keuzes voor het landelijk gebied ontbrak.

Uitdagingen – wat deed afbreuk aan systeem-innovatief vermogen?

Hoewel het NPLG aandacht had voor een aansprekend verhaal voor het landelijk gebied, waarvoor werd erkend dat er fundamentele veranderingen nodig zouden zijn, bleef wat dit dan precies zou behelzen onduidelijk. De visie en een stip op de horizon is niet concreet gemaakt; consensus of tenminste congruentie hierover ontbrak en bleef veelal impliciet. Zoals eerder benoemd was de focus van het programma met name ruimtelijk-ecologisch, minder sociaaleconomisch en maatschappelijk, waardoor belangrijke aspecten van de leefbaarheid en toekomst van het landelijk gebied buiten beeld bleven. Respondenten merkten daarbij op dat de focus bleef hangen op het in samenhang aanpakken van de sectorale doelen, terwijl een transformatieopgave meer vraagt, namelijk ook een toekomstvisie met perspectief voor burgers en bedrijven en zicht op belangrijke af- om-, en opbouwpaden van gewenste praktijken in het licht van een vitaal landelijk gebied. De ruimtelijke keuzes die de transitie concreet hadden moeten maken, werden niet of onvoldoende gemaakt. Opvallend hier is ook dat er in het NPLG geen plannen lagen om koplopers – bijvoorbeeld op vlak van biologische en natuurinclusief boeren – een positie te geven in het programma om zo de transitie van het landelijk gebied te versnellen en een pad te banen voor andere agrariërs.

Wederom speelden de haast rondom het programma en de druk op de sectorale doelen een beperkende rol, zowel met betrekking tot de bestuurlijke innovatie als de inhoudelijke vernieuwing gericht op het landelijk gebied. Uit onze gesprekken blijkt dat de vormgeving van de interdepartementale samenwerking veel tijd en energie kostte en onder druk stond door de maatschappelijke en politieke ontwikkelingen. De nadruk op de bestuurlijke systeem-innovatie, en de wens om interdepartementale en integrale

samenwerking op orde te hebben, maakte dat de weg naar buiten te beperkt en te laat werd gezocht, aldus onze gesprekspartners.

Lessen

Met betrekking tot systeem-innovatief vermogen trekken we de volgende lessen voor beleidsmedewerkers die werken aan een toekomstbestendig landelijk gebied:

- *De RTLГ als tussenorganisatie, met verantwoordelijkheid voor de uitvoering, is bestuurlijk innovatief en vooruitstrevend. Zulke tussenorganisaties hebben grote potentie, mits kan worden geborgd dat de samenwerking overeind blijft wanneer de druk op individuele belangen (zoals sectorale doelen) toeneemt.*
- *Werk aan verandervaden: een inhoudelijk verhaal over hoe een wenselijke toekomst voor het landelijk gebied er uit zou kunnen zien en de fundamentele veranderingen die nodig zijn om hier te geraken, met in het bijzonder aandacht voor af-, om- en opbouwvaden.*

4 Vervolgstappen

Deze casusnotitie is onderdeel van het onderzoek van PBL en VU naar “Leren voor Verandering”. In dit onderzoek (2024-2026) verkennen we hoe het werken aan maatschappelijke transformatie vorm krijgt bij de rijksoverheid. Naast deze casusstudie naar het NPLG zijn er casestudies verschenen over stedelijke innovatie (Agenda Stad), circulaire economie (National Programma Circulaire Economie) en klimaat (Directie Klimaat).

We integreren en synthetiseren de inzichten van de cases met het doel om tot signalen te komen over het transformatiegericht werken aan verschillende leefomgevingsopgaven. De tussenresultaten hebben we november 2025 gepresenteerd op een symposium, waarbij we een breed netwerk van (beleids)professionals hebben uitgenodigd om samen na te denken over hoe we de beweging naar experimenteel en vernieuwend beleid voor transformatieopgaven groter kunnen maken. In 2026 worden de uitkomsten van het onderzoek gepresenteerd in een beleidsstudie.

Referenties

- 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.
- Borrás, S., Haakonsson, S., Hendriksen, C., Gerli, F., Poulsen, R. T., Pallesen, T., Somavilla Croxatto, L., Kugelberg, S., & Larsen, H. (2024), 'The transformative capacity of public sector organisations in sustainability transitions', *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 53, 100904. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2024.100904>
- Braams, R. B., Wesseling, J. H., Meijer, A. J., & Hekkert, M. P. (2022), 'Understanding why civil servants are reluctant to carry out transition tasks'. *Science and Public Policy*, 49(6), 905-914.
- Braams, R. B., Wesseling, J. H., Meijer, A. J., & Hekkert, M. P. (2024), 'Civil servant tactics for realizing transition tasks understanding the microdynamics of transformative government', *Public Administration*, 102(2), 500-518.
- BZK (2020), *Nationale Omgevingsvisie – Duurzaam perspectief voor onze leefomgeving*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2024), *Voorontwerp Nota Ruimte*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Grin, J. (2020). 'Doing' system innovations from within the heart of the regime', *Journal of Environmental Policy & Planning*, 22(5), 682-694. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2020.1776099>
- Johnson, B. (1992), *Polarity management: Identifying and managing unsolvable problems*. HRD Press, Verenigde Staten
- Kabinet Schoof (2024), *Regeerprogramma kabinet-Schoof 2024-2028*. Den Haag: Ministerie van Algemene Zaken.
- Kok, K.P.W., Kunseler, E., & Verwoerd., L. (2025), 'Navigating paradoxes in 'doing' transition policy: aligning institutional logics', *Science and Public Policy*, scaf055. <https://doi.org/10.1093/scipol/scaf055>
- Kok, K. P., de Hoop, E., Sengers, F., Broerse, J. E., Regeer, B. J., & Loeber, A. M. (2022), 'Governing translocal experimentation in multi-sited transition programs: Dynamics and challenges', *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 43, 393-407.
- Kunseler, E. M., Verwoerd, L., Vandenbussche, L., Boonstra, H., Swinkels, S., & Van Der Hel, S. (2024), *Klimaatbeleid richten op maatschappelijke transformatie*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

LNv (2022), *Kamerbrief Voortgang Nationaal Programma Landelijk Gebied*, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid.

LNv, 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.

LNv, 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.

LNv, IenW & BZK (2022c), *Spelregels Meerjarenprogramma Transitie Landelijk Gebied*, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

LNv, 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.

LNv, 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.

IenW (2022), *Kamerbrief Water en Bodem sturend*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

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

PBL, VU Athena & WUR (2023). *Verkenning leren en evalueren transitie landelijk gebied. Scopingnotitie Lerende Evaluatie Transitie Landelijk Gebied*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Nabielek, P., Verwoerd, L., Vandenbussche, L., Loeber, A. M. C., Boonstra, H., & Klaassen, P. (2023), *Working Paper: 'An Evaluation Framework for the Transformative Capacity of Dutch Climate Policy'*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Plantinga, R., Swinkels, S. van den Berg, J. & Kamphorst, D. (2025), *De provinciale zoektocht naar een nieuwe koers voor het landelijk gebied*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Qi, H., & Ran, B. (2024), 'Paradoxes in collaborative governance', *Public Management Review*, 26(10), 2728-2753. <https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2196290>

Roo, N. de, S. Kristiaan, S.E.H. van Liere, B.C. Breman (2024), *Transitie of optimaliseren van het bestaande? Beleidsanalyse NPLG en WBS vanuit transitieperspectieven*, Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOT-technical report 258.

Schulz, M., Lubbers, T., van Twist, M. & Frankowski, A. (2024), *Leren tussen consensus en conflict. Stileren van strijd in het leren over de ontwikkeling van het landelijk gebied*, Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Silvius, B., Boezeman, D., Vink, M.J. & W. Kuindersma (2024), *Hoe eet je een olifant? Lessen uit de ex ante analyse Nationaal Programma Landelijk Gebied*, *Regional Development and Spatial Use*, 30 (3), 40-45, <https://edepot.wur.nl/661687>.

Stirling A. (2008), "Opening up" and "closing down" power, participation, and pluralism in the social appraisal of technology. *Science, Technology, & Human Values*. 33(2):262-94.

Visseren-Hamakers, I. J., Razzaque, J., McElwee, P., Turnhout, E., Kelemen, E., Rusch, G. M., Fernández-Llamazares, Á., Chan, I., Lim, M., Islar, M., Gautam, A. P., Williams, M., Mungatana, E., Karim, M. S., Muradian, R., Gerber, L. R., Lui, G., Liu, J., Spangenberg, J. H., & Zaleski, D. (2021), 'Transformative governance of biodiversity: Insights for sustainable development', *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 53, 20–28. Scopus. <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2021.06.002>

Verwoerd, L., & Kunseler, E. (2025), 'Lerend evalueren: een methode voor beleidsevaluatie van complexe veranderopgaven': Themareeks Methoden en benaderingen in de beleidsevaluatie, Dick Hanemaayer, Jos Mevissen, Valérie Pattyn (red.). *Beleidsonderzoek Online*, <https://doi.org/10.5553/BO/221335502025>

Bijlagen

Bijlage 1 Reflectiekader voor transformerend vermogen

In deze notitie gebruiken we het kader voor transformerend vermogen om te reflecteren op de manier waarop in het NPLG werd omgegaan met paradoxen en waar de kracht en uitdagingen lagen voor het programma in het werken aan maatschappelijke transformatie.

Het transformerend vermogen-kader is ontwikkeld door het PBL en de VU in het kader van een lerende evaluatie van het klimaatbeleid (Nabielek et al. 2023; Kunseler et al. 2024). Transformerend vermogen is gedefinieerd als “het vermogen van betrokken beleidsactoren, en van het geheel aan processen, structuren en regels waar zij mee te maken hebben, om fundamentele maatschappelijke veranderingen in gang te zetten” voor het realiseren van een transformatieopgave (Kunseler et al. 2024, p24). Transformerend vermogen bestaat uit vier kerneigenschappen of ‘subvermogens’ welke alle vier in samenhang nodig zijn om de beweging in gang te zetten naar maatschappelijke verandering. We lichten hier de vier subvermogens toe (naar Kunseler et al. 2024; zie ook figuur 3.1):

1. **Richtinggevend vermogen:** Het vermogen om beleidsambities en -doelen vanuit de lange-termijnopgave te definiëren en om leiderschap te nemen om beleidsprocessen vanuit deze opgave te coördineren en onderling te verbinden.
2. **Legitimerend vermogen:** Het vermogen om beleidsprocessen en de concrete uitvoering hiervan vorm te geven op een wijze die aanvaardbaar en rechtvaardig is voor een diversiteit aan belanghebbenden (waaronder bedrijven en inwoners) en die maatschappelijke betrokkenheid bij de opgave aanmoedigt.
3. **Adaptief vermogen:** Het vermogen om flexibel en iteratief lopende beleidsprocessen bij te sturen, in reactie op (onverwachte) ontwikkelingen, onzekerheden en risico's, nieuwe inzichten en kansen.
4. **Systeem-innovatief vermogen:** Het vermogen om maatschappelijke vernieuwing passend bij de opgave na te jagen, en maatschappelijke en institutionele innovaties op te schalen en de norm te maken en om niet-duurzame praktijken te herkennen en af te bouwen.

Bijlage 2 Respondenten

Respondent	Datum	Organisatie
2023-01	28-02-2023	Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)
2023-02	08-03-2023	Provincie Groningen
2023-03	10-03-2023	Raad voor Openbaar Bestuur (ROB)
2023-04	15-03-2023	BoerenNatuur
2023-05	20-03-2023	Interprovinciaal Overleg (IPO)
2023-06	20-03-2023	Interprovinciaal Overleg (IPO)
2023-07	23-03-2023	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)
2023-08	29-03-2023	ZLTO - vereniging voor boeren en tuinders in Zeeland, Noord-Bra- bant en Zuid-Gelderland
2023-09	29-03-2023	ZLTO - vereniging voor boeren en tuinders in Zeeland, Noord-Bra- bant en Zuid-Gelderland
2023-10	30-03-2023	Ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)
2023-11	31-03-2023	Ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)
2023-12	03-04-2023	Unie van Waterschappen
2023-13	04-04-2023	Universiteit Utrecht
2023-14	26-05-2023	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW)
2023-15	26-05-2023	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW)
2023-16	26-05-2023	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)
2025-01	05-05-2025	Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN)
2025-02	12-05-2025	Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN)
2025-03	12-05-2025	Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN)
2025-04	14-05-2025	Wageningen University en Research (WUR)
2025-05	21-05-2025	Ministerie van Financiën (FIN)
2025-06	22-05-2025	Ministerie van Volkshuisvestiging en Ruimtelijke Ordening (VRO)
2025-07	13-10-2025	Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN)