

EVALUATIE PROCES
KOPLOPER-
MAATREGELPAKKETTEN
PPLG

Sector Onderzoek
& Informatie

19-8-2024

Esther de Winter & Tom Smits

winterm@noord-holland.nl; tom.smits@noord-holland.nl

Directie Beleid, sector Onderzoek & Informatie

Inhoudsopgave

1. Samenvatting	4
2. Wat hebben we gevraagd en wat hebben we gekregen?	7
3. Hoe is het proces van aanvraag van koploperprojecten en toekenning van budget hiervoor verlopen?.....	10
4. Hoe zagen onze voorstellen eruit en hoe zijn ze beoordeeld?	13
5. Wat kan de provincie van dit proces leren voor de toekomst?.....	18
Bijlage 1 PBL overzichten begrotingen en maatregelpakketten provincies	21
Bijlage 2 Tijdlijn traject opstellen en aanvragen financiering voor koploperprojecten PPLG.....	23
Bijlage 3 Schematisch verloop selectieproces ingediende maatregelen	33

1. Samenvatting

1.1 Aanleiding

In het kader van het uitwerken en uitvoeren van het Provinciaal Programma Landelijk Gebied (PPLG) Noord-Holland heeft de provincie op 29 juni 2023 een startversie PPLG en zeven maatregelpakketten¹ ingediend bij het ministerie van LNV. De financiële omvang van de ingediende maatregelpakketten was ca. €80 miljoen. Dit was lager dan wat veel andere provincies hebben gevraagd. Na het doorlopen van een getrappt beoordelingsproces is hiervan uiteindelijk ca. €21 miljoen beoordeeld als potentieel in aanmerking komend voor financiering door het Rijk voor de periode 2024-2026. Het toebedeelde budget is laag ten opzichte van het gevraagde bedrag, ook in vergelijking met andere provincies. Dit heeft in GS en in de commissie Landelijk gebied van Provinciale Staten (PS) geleid tot vragen; wat zijn de mogelijke oorzaken van deze relatief ongunstige uitkomst? Hoe heeft de provincie gehandeld in het proces, ten aanzien van de inhoud of een combinatie daarvan? En kunnen we daar iets van leren voor toekomstige aanvragen?

Naar aanleiding van deze vragen heeft de sector Onderzoek & Informatie van de directie Beleid een evaluatie uitgevoerd met als hoofdonderzoeksvraag: *Hoe is het traject van aanvragen van budget voor koploperprojecten door de provincie Noord-Holland precies verlopen en wat had de provincie daarin anders kunnen doen om een groter succespercentage voor toekenning van budget te behalen?* En als subvraag: *Welke van de van dit traject geleerde lessen kunnen we meenemen voor toekomstige aanvragen?* We willen hierbij ook leren van de aanpak van andere provincies.

Het doel van deze evaluatie is het scheppen van duidelijkheid over onze aanpak van het proces van aanvragen van budget voor koploperprojecten en mogelijke verbeteringen in de slagingskans van toekenning van budget voor toekomstige aanvragen. De evaluatie is gebaseerd op documentenonderzoek, een werksessie met interne betrokkenen en gesprekken met medewerkers van de Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied (RTLG) van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en met medewerkers van de provincies Utrecht, Zuid-Holland en Gelderland. Voor Utrecht en Zuid-Holland is gekozen vanwege het gedeelde project Fieldlab Groene Hart. De provincie Gelderland heeft net als Noord-Holland een relatief kleine aanvraag ingediend, die voor een groter deel is gehonoreerd dan die van Noord-Holland (zie verder in hoofdstuk 2).

1.2 Bevindingen

Dit rapport licht de volgende bevindingen toe:

Gekozen strategie

- De provincie Noord-Holland heeft in het voorjaar van 2023 gekozen voor een focus op het opstellen van de startversie PPLG voor 1 juli 2023 en voor het uitstellen van het opstellen van maatregelpakketten naar het najaar van dat jaar. Achteraf gezien was dat een verkeerde

¹ Deze maatregelenpakketten worden in eerste instantie door de provincie aangeduid als versnellingsprojecten, later worden zij aangeduid als koplopermaatregelen of koplopermaatregelen of – maatregelpakketten. De verandering van de term ‘versnelling’ naar ‘koploper’ is van Rijkszijde waarschijnlijk doorgevoerd om het verschil duidelijk te maken met de versnellingsgelden die in 2022 zijn toegekend. De versnellingsprojecten/ koplopermaatregelen die door Noord-Holland zijn ingediend zijn uiteindelijk bij de beoordeling door Wageningen Economic Research (WEcR) als één maatregelpakket beschouwd. Een maatregelpakket bestaat volgens de Handreiking voor de gebiedsprogramma’s NPLG uit verschillende samenhangende maatregelen. De term ‘koploper’ komt in deze handreiking niet voor. Sommige van de door Noord-Holland ingediende maatregelpakketten bestaan uit slechts één project. In dit rapport spreken we zoveel mogelijk van maatregelpakketten in plaats van maatregelen of projecten omdat dit de wijze is waarop door het Rijk hierover gecommuniceerd wordt. Alleen daar waar dit nodig is, gebruiken we de term project of maatregel.

inschatting, maar dit valt wel te begrijpen in het licht van de toenmalige informatievoorziening. De kwaliteit van de startversie PPLG bleek uiteindelijk niet van invloed op de beoordeling van de ingediende maatregelen.

- Noord-Holland heeft gekozen van het indienen van een (qua budget) realistisch aantal maatregelen, terwijl sommige andere provincies ingezet hebben op het indienen van zoveel mogelijk maatregelen. Onze strategie van realistisch plannen heeft in het totale proces niet goed gewerkt.

Kwaliteit ingediende maatregelenpakketten

- Noord-Holland heeft bij het verzoek van het rijk eind juni 2023 voor het indienen van maatregelenpakketten in korte tijd een aantal projectvoorstellen opgesteld en ingediend, maar de kwaliteit van deze voorstellen was niet goed. Dit kwam door de combinatie van de focus en inzet op de startversie PPLG, waardoor er nog weinig maatregelen uitgewerkt waren op het moment van het verzoek, en door onvoldoende organisatie van het aanvraagproces bij de provincie. Overigens zou een betere kwaliteit van de voorstellen niet voor alle maatregelen tot een positieve beoordeling hebben geleid. Zo zijn de maatregelen voor actieve infiltratiesystemen en stoppen & verplaatsen in het voorstel voor het Groene Hart op inhoudelijke gronden door WEcR als onvoldoende beoordeeld.
- De voorstellen van Noord-Holland betreffen losse maatregelen in plaats van maatregelenpakketten. De indruk is dat de aanvraagformulieren zich beter lenen voor maatregelenpakketten, waardoor het indienen van maatregelenpakketten mogelijk eerder tot een positieve beoordeling zou hebben geleid.

Miscommunicatie

- Er was sprake van miscommunicatie tussen de provincie Noord-Holland en de regieorganisatie RTLG. Deze miscommunicatie werd niet gecorrigeerd via contacten met andere provincies, omdat hierover met hen te weinig afstemming plaatsvond.
- De miscommunicatie leidde er o.a. toe dat de provincie dacht de aanvragen nog te kunnen verbeteren. Uiteindelijk bleek echter de eerste versie van de aanvragen bepalend voor de beoordeling door WEcR en daarmee voor de hoogte van het beschikbare budget voor de maatregelen. Het intensieve traject van verbetering dat het Rijk direct na het indienen van de maatregelen opstartte, had hier geen invloed meer op.

Onvoorspelbaar proces

- Aan rijkszijde is het proces, mede door de val van het kabinet, onvoorspelbaar en voor provincies niet op alle momenten transparant verlopen:
 - De focus lag op het verplaatsen van een zo groot mogelijk bedrag naar de begroting van LNV, in de veronderstelling dat later nog geschoven zou kunnen worden met budgetten tussen provincies. Dit schuiven bleek uiteindelijk niet mogelijk.
 - De organisatie van het proces van de beoordeling van de ingediende voorstellen was bij de provincies niet bekend. De beoordeling vond plaats in twee fasen vanwege capaciteitsproblemen bij WEcR (Wageningen Economic Research), de organisatie die de beoordeling moest uitvoeren. Hierdoor bleef het voor een deel van de voorstellen langere tijd onduidelijk of zij voor financiering in aanmerking zouden komen.
 - In de eerste fase van de beoordeling werden enkele maatregelenpakketten van enkele provincies buiten de resultaten van de quickscan om toch meegenomen, omdat hiervoor nog capaciteit was bij WEcR. Dit betrof o.a. het voorstel Groene Hart van de provincie Zuid-Holland.
 - RTLG/LNV bood drie provincies in het proces de mogelijkheid om bepaalde voorstellen te verduidelijken, een mogelijkheid die andere provincies niet werd geboden.

- Het is waarschijnlijk dat de provincies in de loop van het proces niet over dezelfde informatie beschikten.
- Voor alle provincies geldt dat zij met dit onvoorspelbare proces te maken hadden. De teleurstellende uitkomst voor de financiering van de koplopermaatregelpakketten PPLG voor Noord-Holland is het gevolg van een opeenstapeling van op zichzelf begrijpelijke beslissingen en toevallige gebeurtenissen. Wel is gebleken dat hoge budgetaanvragen door provincies tot meer toegekend budget hebben geleid. Naast een hogere aanvraag had de provincie, ondanks de tijdsdruk, ook voor een betere kwaliteit van de ingediende voorstellen voor maatregelen kunnen zorgen en had zij meer in maatregelpakketten kunnen denken dan in losse maatregelen. Tenslotte hadden we vaker onze aannames over wat van ons verwacht werd kunnen checken bij andere provincies, RTLG en de betrokken ministeries.

1.3 Lessen

Les 1: Zorg voor voldoende inzet op het uitwerken van maatregelen en maatregelpakketten, zodat deze van goede kwaliteit zijn. Het indienen van complete maatregelpakketten in plaats van losse maatregelen kan mogelijk bijdragen aan een positieve beoordeling van maatregelen

Een duidelijke uitwerking van de maatregelen en bijbehorende begroting is belangrijk voor een positieve beoordeling door het toetsteam en voor de definitieve subsidieaanvraag. Dit vraagt voldoende focus op en capaciteit voor het uitwerken van maatregelen/maatregelpakketten. De opzet van de formulieren voor het indienen van de voorstellen lijkt zich beter te lenen voor het indienen van een compleet maatregelpakket dan voor een losse maatregel. Het omschrijven van het doelbereik kan dan op het niveau van het hele pakket gebeuren, en de losse maatregelen kunnen dan in die context worden geplaatst.

Les 2: Stem strategisch af met andere provincies, juist als het hectisch is

In de hectiek van het proces waren alle provincies vooral druk met zichzelf. Er werd weliswaar enig onderling overleg georganiseerd, maar van echt strategische reflectie met elkaar over wat er gebeurde en wat een goede aanpak zou zijn was geen sprake. Het bij elkaar leggen van de bij iedereen beschikbare informatie had mogelijk tot een scherper beeld van de situatie kunnen leiden.

Les 3: Zorg zowel bij provincie als Rijk voor (nog meer) onderling begrip van elkaars situatie. Dit kan helpen voor het nemen van de juiste strategische en tactische beslissingen.

Het was voor de provincie moeilijk om in te spelen op de snelle koerswijzigingen bij LNV in dit proces: de (voor de provincie) plotselinge aanvraag voor versnellingsgelden en de inzet van de quickscan. Bij Noord-Holland heerst ambtelijk het gevoel dat men RTLG en ook 'moederdepartement' LNV scherper had moeten bevragen over het keuze- en begrotingsproces. We zijn daarover niet of niet tijdig en volledig geïnformeerd door het Rijk, maar ook de provincie had zelf alerter kunnen zijn.

2. Wat hebben we gevraagd en wat hebben we gekregen?

2.1 Omvang van door provincies gevraagde budgetten

Aanvraag Noord-Holland betreft versnellingsprojecten die bijdragen aan integrale aanpak

Alle provincies moesten in 2023, als onderdeel van de totale opdracht, voor 1 juli een eerste versie van een provinciaal programma voor het landelijk gebied indienen met daarbij minstens twee maatregelpakketten. De provincie Noord-Holland had aanvankelijk besloten om deze maatregelpakketten niet op 1 juli, maar in het najaar in te dienen, omdat een goede invulling ervan voor de deadline van 1 juli niet mogelijk was (zie verder de beschrijving van het proces in hoofdstuk 3). Wel bevatte de startversie PPLG een eerste indicatieve omschrijving van de voorziene maatregelpakketten binnen het PPLG, met een totale indicatieve raming van €1,3 miljard. Deze raming bevatte nog een aantal pm-posten, waaronder voor groenblauwe dooradering. De totale raming kwam inclusief deze pm-posten grofweg uit op €2 miljard.

Op 1 juni 2023² kwam het verzoek vanuit het Rijk om maatregelpakketten in te dienen die al in 2023 zouden kunnen starten en binnen twee jaar konden worden uitgevoerd. Dit gebeurde naar aanleiding van een breed gedragen motie vanuit de Kamer gericht op een versnelling in de toekenning van middelen aan de provincies. Die versnelling werd door minister-president Rutte in een debat op 5 april 2023 toegezegd. Deze maatregelpakketten voor de versnelling moesten met de startversie van het PPLG op 1 juli ingediend worden en zouden versneld beoordeeld en beschikt worden. Voor de uitvoering ervan waren middelen op de LNV-begroting nodig. In de uitwerking van de toezegging van de minister-president is het moment van overheveling van middelen naar de LNV-begroting om politieke redenen steeds verder naar achteren geschoven.

De provincie Noord-Holland besloot in te gaan op het verzoek van het Rijk en heeft bij het indienen van de startversie PPLG een pakket van zeven maatregelpakketten (aangeduid als 'versnellingsprojecten') aangeboden met een financiële omvang van in totaal €80,8 miljoen. Bij de selectie van deze versnellingsprojecten werd gekozen voor projecten die:

- passen binnen de beleidsmatige kaders van het Nationaal Programma Landelijk Gebied en het Provinciaal Programma Landelijk Gebied;
- op korte termijn gerealiseerd kunnen worden en in belangrijke mate bijdragen aan versnelling van de gebiedsprocessen in 2023, 2024 en 2025. Concreet betekende dit dat de projecten al min of meer uitvoeringsgereed moesten zijn, zodat zij op korte termijn konden starten, en dat zij binnen circa twee jaar uitgevoerd moesten kunnen worden;
- waar mogelijk aansluiten op het GLB/NSP, met het oog op Europese cofinanciering (Integrale gebiedssamenwerking en Groenblauwe dooradering);
- kunnen worden gekwalificeerd als no regret en waarbij het risico van lock-ins dus wordt vermeden;
- een integraal pakket vormen, waarin aandacht is voor zowel natuur, stikstofreductie, landbouw, klimaat en water.

Deze criteria sluiten aan bij de vraag van het Rijk. Het laatste criterium is door Noord-Holland specifiek ingevuld met een eigen accent. Voor natuurmaatregelen was voor de kortetermijnprojecten al budget beschikbaar voor Noord-Holland vanuit het Programma Natuur (€40 miljoen, waar nog €110 miljoen uit een recente financieringsronde bij zou komen) en vanuit het Natuurpact. Bij de versnellingsprojecten lag het accent daarom op het verkrijgen van budget voor toekomstbestendige landbouw (Fieldlab Groene Hart en Landbouwportaal) en klimaatmaatregelen (Aanleg bos en parklandschap), om het geheel aan financiering zo meer in balans te krijgen. Ook is een NNN-project

² De provincie en RTLG kijken verschillend naar deze gebeurtenis. Zie toelichting bij de tijdlijn in bijlage 2.

(Waterland Oost) opgenomen om te verkennen of het aanvragen van additioneel budget aanvullend op dat van het Natuurpact mogelijk is, gegeven de grote NNN-taak van de provincie Noord-Holland. Vanuit het idee dat op basis van de uitkomst hiervan later meer aanvragen voor natuurmaatregelen ingediend kunnen worden.

Naast de hiervoor genoemde projecten zijn er versnellingsprojecten ingediend voor het verleggen van een fietspad in de duinen (N2000-gebied), Integrale gebiedssamenwerking en Groenblauwe dooradering. Daarmee kwam het aantal ingediende versnellingsprojecten (hierna 'maatregelpakketten') uit op zeven:

1. Fieldlab Groene Hart
2. Fietspad Blijdesteijnse weg
3. Landbouwportaal
4. Groenblauwe dooradering NSP
5. Integrale gebiedssamenwerking NSP
6. Aanleg 86 ha bos en parklandschap
7. Realisatie 100 ha NNN Waterland Oost

Analyse PBL: door provincies gepresenteerde bedragen lopen sterk uiteen en zijn moeilijk vergelijkbaar

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) publiceerde in februari 2024 het onderzoek 'Ex ante analyse Nationaal Programma Landelijk Gebied: provinciale programma's en rijksmaatregelen'. Hierin onderzoekt PBL of met de door provincies en rijk voorgenomen maatregelen voor het landelijk gebied de beoogde doelen tijdig gerealiseerd worden. Daarbij zijn ook de verschillende provinciale programma's met elkaar vergeleken. Het PBL constateert een aanzienlijke inhoudelijke diversiteit tussen de PPLG's. Ook de maatregelbudgetten voor de periode tot 2035 en voor 2024-2025 zijn qua omvang en inhoud zeer divers. Deze diversiteit is volgens PBL deels te verklaren door verschillen in omvang van de opgaven tussen de provincies. Daarnaast maken provincies andere keuzen voor soorten maatregelen, instrumenten of doelen en zijn er verschillen in begrotingssystematiek. Dit maakt de gepresenteerde bedragen moeilijk vergelijkbaar.

Uit het onderzoek blijkt dat zowel het totale door Noord-Holland begrote budget als de omvang van het ingediende maatregelenpakket relatief bescheiden is (zie ook bijlage 1). Noord-Holland wordt specifiek genoemd in de volgende vergelijking in het rapport over de omvang van de begroting voor het provinciale programma landelijke gebied: *"Illustratief is het verschil tussen de twee in fysieke zin relatief vergelijkbare provincies Zuid- en Noord-Holland. Zuid-Holland begroot een factor 6 meer dan Noord-Holland. Daarnaast willen die twee provincies andersoortige maatregelen en instrumenten inzetten, wat begrijpelijk is gezien het verzoek aan de provincies om zelf met een strategie te komen om de doelen te halen."*

2.2 Verdeling toegekende budgetten in eerste financieringsronde

Verhouding gevraagd versus toegekend budget in eerste financieringsronde verschilt sterk

In januari 2024 stuurt het ministerie van LNV een brief aan de Tweede Kamer met daarin een beeld van de beoordeling van de door provincies ingediende maatregelpakketten en een voorstel voor de reservering van middelen voor de financiering hiervan in het kader van het NPLG. Hierbij blijkt dat maar een deel van de ingediende maatregelpakketten is beoordeeld ('geapprecieerd'). Later blijkt dat voor Noord-Holland slechts €25,8 miljoen van de totaal €80,8 miljoen ingediende maatregelen is beoordeeld voor een eerste financieringsronde. De uitkomst van de beoordeling is dat Noord-Holland voor de eerste financieringsronde, uitgaande van verbetering van de ingediende voorstellen, in aanmerking komt voor maximaal €11.672.000,- bijdrage van het Rijk. Dit houdt dus direct verband met het beperkte bedrag dat überhaupt is beoordeeld.

Onderstaande tabel laat zien dat de provincie Noord-Holland wat betreft de omvang van de ingediende maatregelpakketten op drie provincies na (Flevoland, Gelderland, Zeeland) de kleinste aanvraag heeft ingediend. Wat betreft de bijdrage uit het rijksbudget voor de eerste financieringsronde krijgen alleen Flevoland en Zeeland minder budget toegewezen (het gaat hier om de aanduiding van een plafondbedrag per provincie). De tabel laat ook zien dat Noord-Holland in verhouding tot andere provincies in deze ronde een laag percentage van het gevraagde bedrag krijgt. Alleen Zeeland krijgt relatief minder (6% van het gevraagde bedrag). Gelderland en Noord-Brabant krijgen relatief het grootste deel van het door hun gevraagde budget toegewezen (respectievelijk 79% en 88%). Op mogelijke procesmatige en/of inhoudelijke oorzaken van het lage percentage toegewezen budget voor Noord-Holland gaan hoofdstuk 3 en 4 nader in. Daarbij komen ook de resultaten van de tweede beoordelings- en financieringsronde aan de orde.

Provincie	Ingediend (miljoen Euro)	Toekenning uit rijksbudget in eerste ronde (miljoen Euro)	Toegekend versus ingediend (percentage)
Zeeland	68	4	6%
Noord Holland	74³	12	16%
Drenthe	477	131	27%
Overijssel	431	142	33%
Limburg	150	55	37%
Groningen	148	58	39%
Friesland	347	150	43%
Flevoland	18	10	56%
Zuid Holland	293	180	61%
Utrecht	401	284	71%
Gelderland	42	33	79%
Noord Brabant	252	222	88%
Totaal	2.701	1.281	47%

Verdeling tussen provincies

Door het Rijk was begin 2023 al een indicatieve verdeling van het totale Transitiefonds over de provincies gemaakt, die per provincie is gebaseerd op de (gewogen) omvang van de opgaven. Voor Noord-Holland is in dit kader €800 miljoen indicatief geduïd. Maar deze verdeling speelde bij dit specifieke traject geen enkele rol. Voor 1 juli was er geen vastgesteld budget voor de koplopermaatregelpakketten. De ingediende aanvragen (naar later bleek een selectie hieruit) vormden het uitgangspunt voor de omvang van het bedrag dat op de begroting van LNV mocht worden opgenomen vooruitlopend op de realisatie van het Transitiefonds. Hier vloeit uit voort dat het in dit proces voor LNV niet de eerste prioriteit was om te sturen op een specifieke verdeling tussen de provincies voor deze pakketten. Hoofdstuk 3 gaat nader op dit proces in.

³ Het Rijk heeft de ingediende bedragen gecorrigeerd op indexering en uitgaven buiten de vereiste uitvoeringsperiode. Voor Noord-Holland betekende dit een correctie naar een bedrag van €73,76 miljoen.

3. Hoe is het proces van aanvraag van koploperprojecten en toekenning van budget hiervoor verlopen?

Dit hoofdstuk geeft inzicht in hoe het proces van aanvragen van budget voor koploperprojecten bij de provincie Noord-Holland is verlopen. Bijlage 2 geeft een uitgebreid overzicht van dit proces in de vorm van een tijdlijn met de belangrijkste gebeurtenissen en een inhoudelijke toelichting daarop. Bijlage 3 geeft een overzicht van de uitkomst van het proces voor het totale ingediende maatregelpakket van €80 miljoen van de provincie Noord-Holland.

Analyse van de tijdlijn in bijlage 2 leidt tot de volgende bevindingen over het proces:

3.1 Drie bepalende moment in het proces

Drie momenten die bepalend zijn geweest voor de uitkomst van het proces zijn:

- **Het besluit van de provincie tot focus op het opstellen van de startversie PPLG en uitstel van het opstellen van de maatregelpakketten;**
- **Het besluit van de provincie om in te zetten op het voor de gestelde deadline indienen van versnellingsprojecten;**
- **Het besluit van het Rijk tot het uitvoeren van een quickscan voor onderbouwing van de financiële claim voor de LNV-begroting voor de maatregelenpakketten NPLG. De val van het kabinet was een belangrijk factor hierbij.**

Voor het opstellen van de startversie PPLG en de bijbehorende maatregelpakketten is door de provincie na de zomer van 2022 een programma-organisatie ingericht. Het opstellen van de startversie PPLG was uitdagend door de complexiteit van de integrale aanpak. Iets waar alle provincies mee te maken hebben, net als met het feit dat vanuit het Rijk werd gewerkt met kaders, handreikingen en technische en financiële voorwaarden die waren opgesteld als groeidocumenten, die mede in overleg met de provincies steeds werden bijgesteld. Dit leidde tot een voortdurende opeenvolging van in meer of mindere mate gewijzigde spelregels. Daarnaast kwam het vaak voor dat beloofde informatie en documenten te laat verschenen, terwijl ook duidelijkheid over landelijke generieke maatregelen uitbleef. Dit alles had invloed op het tempo van het opstellen van het PPLG, het halen van de wettelijke deadline van 1 juli 2023 werd steeds spannender. Daarbij vonden op de achtergrond half maart provinciale verkiezingen plaats, met daaropvolgend coalitie-onderhandelingen.

Tegen deze achtergrond koos de provincie Noord-Holland in het voorjaar van 2023 voor een focus op het opleveren van een goede startversie van het PPLG op 1 juli 2023. Men koos hiermee voor het leggen van een stevige beleidsinhoudelijke en procesmatige basis om het budget van het Transitiefonds in de toekomst goed in te kunnen zetten. In de startversie zou wel een eerste indicatie staan van de maatregelpakketten waarvoor de provincie geld wil aanvragen. Het indienen van de maatregelpakketten zelf werd uitgesteld naar het najaar. Dit uitstel leek verantwoord en werd belangrijk gevonden om een goede kwaliteit van de voorstellen voor de maatregelpakketten te kunnen waarborgen. Uit het gesprek met RTLG blijkt dat daar de indruk is dat verschillende provincies tegen de achtergrond van de coalitie-onderhandelingen andere keuzen hebben gemaakt: sommigen lijken zich net als Noord-Holland geconcentreerd te hebben op de startversie PPLG, anderen hebben meer ingezet op de kwaliteit van de maatregelenpakketten. Dit zag RTLG terug in de beoordelingen voor het Tussentijds beeld dat de toetsteams opstelden in najaar 2023 (brief 24 oktober 2023).

Op 1 juni 2023⁴ kwam een verzoek van het Rijk, via de Regie-organisatie Transitie Landelijk Gebied (RTLG), voor het leveren van een pakket met versnellingsmaatregelen, met als doel tot snelle uitvoering van projecten in het landelijk gebied te komen, om zo te voorkomen dat 2023 en 2024 qua uitvoering ‘verloren jaren’ zouden zijn. Het was de bedoeling van het Rijk om deze maatregelpakketten met voorrang te beoordelen om zo al in 2023 maatregelen uit te kunnen voeren. Er ontstond bij de provincie een situatie van veel tijddruk voor het selecteren en uitwerken van deze maatregelpakketten (door de provincie aangeduid als ‘versnellingsprojecten’), omdat deze op hoofdlijnen tegelijkertijd met de startversie van het PPLG op 1 juli ingeleverd moesten worden. Indiening van de uitgewerkte voorstellen in door het Rijk aangeleverde formulieren zou nog in juli plaats moeten vinden.

Op 7 juli viel het kabinet. Het Rijk heeft zich vervolgens gericht op het zekerstellen van budget voor de versnellingsmaatregelpakketten. Vanwege het controversieel verklaren van het Transitiefonds door de Eerste Kamer, was er voor het verkrijgen van budget voor deze maatregelpakketten geen andere weg dan dit via de LNV-begroting te laten lopen. Het alternatief was om op dat moment helemaal geen budget te reserveren, maar pas een voorstel naar de Kamer te sturen wanneer alle ingediende maatregelen van de provincies getoetst waren. Echter, dat zou betekenen dat het langer had geduurd voordat LNV geld voor de projecten naar de provincies kon overmaken. Dit vond men onwenselijk aangezien de financiering van de koploperprojecten juist bedoeld was om op korte termijn door te kunnen met de gebiedsgerichte aanpak. Om het budget op de begroting van het ministerie van LNV te krijgen, moest vóór Prinsjesdag een onderbouwing worden aangeleverd bij het ministerie van Financiën waaruit bleek dat de maatregelpakketten waarvoor budget werd aangevraagd voldoende doelmatig en doeltreffend waren. Hiervoor is gezocht naar een pakket bestaande uit reëel uitvoerbare en concrete maatregelen, die niet tegen diverse belemmeringen in de uitvoering gaan aanlopen (zoals staatsteun of juridische uitspraken) of een grote kans op desinvesteringen geven. Dit werd gedaan met behulp van een snel geïmproviseerde ‘quickscan’ van de ingediende maatregelpakketten, uitgevoerd door een select aantal medewerkers van LNV. De quickscan liep parallel aan de beoordelingen voor het tussentijds advies door de rijkstoetsteam, er is hiermee geen vermenging geweest. De quickscan vond plaats in augustus, maar dit werd voor de provincies pas maanden later duidelijk. Uiteindelijk bleek het door het bij het Rijk uitgevoerde administratieve proces voor de provincie Noord-Holland niet meer mogelijk om aanvullend op de versnellingsprojecten uitgebreidere maatregelpakketten in te dienen.

3.2 Onverwachte fasering beoordelingsproces

De gefaseerde beoordeling van de maatregelpakketten was vooraf niet bedacht, maar leidt tot langere onzekerheid over de financiering van een deel van de maatregelen.

Door de val van het kabinet veranderde de achtergrond waartegen het ministerie van LNV moest handelen. Er is sprake van een zware procedure, met een aantal nadere voorwaarden die vanuit de begroting worden gesteld. LNV wordt gevraagd een selectie te maken uit de door de provincies ingediende maatregelpakketten, omdat het bedrag van €2,7 miljard van alle door de provincies ingediende maatregelenpakketten door het Rijk te hoog wordt bevonden om op de begroting van LNV te zetten. LNV voert hiervoor de quickscan uit, om de meest kansrijke maatregelpakketten te selecteren. Deze selectie van kansrijke maatregelen vormt de onderbouwing voor het naar de begroting van LNV over te hevelen bedrag. Alle ingediende maatregelpakketten moeten ook onafhankelijk getoetst worden op hun bijdrage aan de doelen van het NPLG⁵. Het tijdspad van deze

⁴ De provincie en RTLG kijken verschillend naar deze gebeurtenis. Zie toelichting bij de tijdlijn in bijlage 2.

⁵ Dit is ook opgenomen als voorwaarde van het kabinet in de Memorie van Toelichting bij de LNV-begroting.

toetsing werd bepaald door het tijdschema van de benodigde begrotingswijziging. De onafhankelijke toetsing werd uitbesteed aan WEcR. De hoeveelheid te beoordelen maatregelpakketten was zodanig groot dat WEcR aangaf niet de capaciteit te hebben om ze allemaal te beoordelen binnen de beschikbare tijd. Daarom werd een fasering gehanteerd. Als basis hiervoor diende de in augustus door LNV uitgevoerde quickscan. Uiteindelijk blijkt deze fasering belangrijk, want maatregelpakketten die in de tweede beoordelingsfase terecht komen, doen niet mee in de eerste financieringsronde. De maatregelen die onderdeel waren van WEcR 2 zijn inmiddels wel opgenomen in de Voorjaarsnota LNV. De beide Kamers moeten hier nog mee instemmen, maar als dat gebeurt (rond de zomer) komen ook deze middelen nog in 2024 beschikbaar voor de provincies.

Bij de quickscan vielen voor Noord-Holland het Fieldlab Groene Hart en het Landbouwportaal af. Ook de Fieldlab-projecten van Zuid-Holland en Utrecht vielen in eerste instantie af. Echter het Fieldlab-project van Zuid-Holland is uiteindelijk vanwege nog beschikbare tijd bij WEcR toch in de eerste ronde beoordeeld, samen met nog vijf andere projecten, als 'additionele beoordeling'. Deze zes extra beoordeelde maatregelpakketten zijn gekozen op financiële omvang, om het begrotingsbedrag zo hoog mogelijk te maken. Over deze wijze van selecteren is niet gecommuniceerd met de provincie. Gezien de mogelijke consequenties van wel of niet opgenomen zijn in de eerste beoordelingsronde (op het moment van schrijven is nog niet definitief besloten over de Voorjaarsnota LNV), geeft deze gang van zaken een gevoel van 'willekeur' bij betrokkenen bij de provincie Noord-Holland. Het kabinet besluit op basis van de appreciatie van WEcR fase 1 €1,28 miljard voor de financiering van de NPLG-maatregelenpakketten te reserveren. LNV ziet dit als een totaalbedrag waarbinnen nog wel geschoven kan worden, bijvoorbeeld tussen provincies. Maar in de aanloop naar de besluitvorming over de begroting worden de bedragen per provincie waarop de €1,28 miljard gebaseerd is uiteindelijk vastgelegd als 'budget per provincie'. Noord-Holland kan in de eerste financieringsronde niet meer budget krijgen dan €12 miljoen.

3.3 Eerste versie voorstellen bepalend voor beoordeling voor financiering

De eerste versie van de voorstellen is uiteindelijk bepalend voor selectie in de quickscan en de beoordeling door Wageningen Economic Research (WEcR) en daarmee toewijzing van financiering. Verbetering van de voorstellen blijkt uitsluitend relevant voor de definitieve toekenning van de middelen.

Het signaal vanuit LNV/RTLG naar de provincie is steeds geweest dat de voorstellen die ingediend werden slechts 'eerste versies' waren, die vervolgens in overleg nader ingevuld en verbeterd zouden kunnen worden. Daarom is vooral ingezet op het halen van de deadline en minder op een perfecte kwaliteit van de voorstellen. De voorstellen zijn daarom niet allemaal even ver of goed uitgewerkt (zie hoofdstuk 4). Na de indiening werd vrij snel gestart met besprekingen tussen provincie en LNV om de voorstellen te verbeteren, wat deze opvatting van de provincie bevestigde. De eerste versies van de voorstellen dienden uiteindelijk als basis voor zowel de quickscan door LNV als de beoordeling door WEcR. Uit het gesprek met RTLG is gebleken dat drie provincies, waaronder de provincie Zuid-Holland, gevraagd zijn in het najaar nog verduidelijkingen op hun voorstellen aan te leveren. De verduidelijkingen betroffen maatregelen die in de quickscan als kansrijk werden gezien en waren nodig om beoordeling van de maatregelen door WEcR mogelijk te maken.

De precieze werkwijze en gehanteerde criteria in de quickscan zijn pas lopende het proces door het ministerie uitgewerkt en waren dus niet op voorhand bekend. Bij het indienen van de maatregelpakketten kon hiermee niet vooraf rekening worden gehouden. Door de val van het kabinet moest er in augustus binnen twee weken een quickscan uitgevoerd worden. Er waren op dat moment al interdepartementale toetsteams ingesteld, met betrokkenen van verschillende ministeries, om de provinciale programma's en maatregelpakketten in samenspraak met de

provincies te beoordelen. Maar deze beoordelingen waren nog niet gereed. Daarom vond de beoordeling in de quickscan plaats door een selecte groep mensen van LNV, op basis van een snelle scan van de ingediende maatregelen die konden worden gezien als 'kansrijk voor financiering'. Er was daarbij geen tijd voor het dieper bekijken van de voorstellen of voor het checken van eventuele onduidelijkheden daarin bij de provincies.

De eerste versies van de voorstellen vormden ook de basis voor de inhoudelijke toetsing door WEcR. Deze toetsing werd bepalend voor het toegewezen krijgen van budget. Voorstellen die bij eerste toetsing als 'onduidelijk' werden gezien, vielen af voor financiering in 2024. De bevindingen in de verbetergesprekken tussen de provincie en de begeleidende 'landsdelenteams' van RTLG zijn niet meegenomen bij de beoordeling door WEcR. Waarbij WEcR bovendien niet de mogelijkheid had om alle voorstellen tegelijkertijd te toetsen.

Op basis van de besprekingen met de landsdelenteams heeft de provincie uiteindelijk verbeterde voorstellen voor de maatregelpakketten opgesteld die ingestuurd zijn voor toetsing door het toetsteam, vooruitlopend op de aanvraag voor de door LNV nog open te stellen specifieke uitkeringsregeling (SPUK-regeling). De beoordeling van de ingediende maatregelen is inmiddels afgerond en de ministerraad heeft positief besloten over de voorstellen of onderdelen daarvan die door WEcR positief waren beoordeeld.

3.4 Bespreking begroting Tweede Kamer

Een vierde sleutelmoment dat bepalend is voor de uitkomst van het proces is de bespreking van de begroting in de Tweede Kamer.

LNV had de bedoeling uit te gaan van een ongedeeld budget, waarbinnen eventueel in een later stadium nog geschoven kon worden tussen provincies. Bij de bespreking van de begrotingsclaim van LNV voor de maatregelpakketten in de Tweede Kamer, wordt de vraag gesteld door de Kamer hoe het geclaimde budget van €1,28 miljard precies verdeeld is over de verschillende provincies. Deze vraag leidt tot een kamerbrief met daarin een staatje met de door provincies aangevraagde en indicatief toegekende budgetten (brief Beantwoording vragen gesteld tijdens de behandeling van de begroting van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en het Diergezondheidsfonds 2024 (1 februari 2024)). De plafonds per provincie zijn door het kabinet vastgezet op de appreciatie van WEcR. Het plafond voor Noord-Holland voor de eerste fase werd daardoor €11,7 miljoen.

4. Hoe zagen onze voorstellen eruit en hoe zijn ze beoordeeld?

4.1 Eerste indiening en beoordeling maatregelpakketten Noord-Holland




De provincie heeft in de periode eind juni/juli 2023 voor zeven projecten (in het vervolg aangeduid als 'maatregelpakketten') een aanvraag gedaan. Zoals in het vorige hoofdstuk staat beschreven, is er na indiening van de maatregelpakketten eerst door LNV een quickscan uitgevoerd op de meest kansrijke maatregelpakketten voor financiering. Criteria hiervoor waren dat de maatregelpakketten betrekking moesten hebben op prioritaire gebieden (beekdalén, overgangszones en veenweidegebieden, om milieubelasting te reduceren), de aanpak van Natura2000-gebieden, bijdragen aan meerdere NPLG-doelen of een voortzetting zijn van projecten die gefinancierd zijn met versnellingsgelden uit 2022. Maatregelpakketten moesten daarnaast concreet zijn, duidelijk maken aan welke doelen ze bijdragen en onderbouwd zijn, 'no regret' zijn, en betrekking hebben op de periode van 2024 t/m 2026.

Evaluatie proces koplopermaatregelpakketten PPLG

Maatregelpakketten die door deze quickscan kwamen zijn vervolgens in een eerste beoordelingsfase door WEcR beoordeeld. Bij een positieve beoordeling door WEcR komen de maatregelpakketten potentieel in aanmerking voor financiering door het Rijk voor de periode 2024-2026.

Maatregelpakketten die niet door de quickscan kwamen zijn in een tweede beoordelingsronde alsnog beoordeeld door WEcR. Op basis van deze tweede WEcR beoordeling is een claim bij de Voorjaarsnota neergelegd van €434 miljoen. Van de voorstellen die tot deze tweede ronde behoorden, is al bekend welk deel door het Rijk positief is beoordeeld. Als beide Kamers hiermee instemmen, volgt een tweede financieringsronde.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de maatregelpakketten (deels opgesplitst in onderdelen), bijbehorende budgetten en de manier waarop ze beoordeeld zijn door LNV (de quickscan) en door WEcR (in de eerste of tweede beoordelingsronde). De weergegeven bedragen zijn gebaseerd op de voorstellen die op 1 juli zijn ingediend.

Maatregelpakket	Onderdeel	Bedrag	Door Quickscan	Beoordeling WEcR
1 Fieldlab Groene Hart	Innovatie Stal & Bodem	€ 6.300.000	nee	Doelbereik en risicobeheersing verbeterbaar
	Innovatie bodem & water	€ 2.814.000	nee	
	Techniek en innovatie	€ 5.987.000	nee	Doelbereik onduidelijk
	Omschakelen & Extensiveren	€ 9.900.000	nee	
	Verplaatsen & Stoppen	€ 19.390.000	nee	
2 Blijdesteijnse weg	Verleggen fietspad	€ 662.000	ja	Doelbereik en risicobeheersing verbeterbaar
3 Landbouwportaal	Kennis- en coachingstrajecten	€ 1.330.000	nee	Indirecte, onduidelijke bijdrage aan NPLG-doelen
	Investeringsprojecten	€ 2.670.000	nee	Doelbereik onduidelijk
4 Groenblauwe dooradering	Aanleg landschapselementen	€ 5.356.000	ja	Doelbereik en risicobeheersing onduidelijk
5 Integrale gebiedssamenwerking NSP	Subsidie samenwerkingsverband & uitvoering gebiedsplan	€ 4.556.000	ja	Indirecte, onduidelijke bijdrage aan NPLG-doelen
6 Aanleg 86 ha bos en parklandschap	Dorpsbos Abbenes	€ 637.000	ja	Doelbereik en risicobeheersing verbeterbaar
	Groenzone Zwanenburg	€ 215.000	ja	
	Uitbreiding Groene Carré	€ 463.000	ja	
	Uitbreiding Robbenoordbos	€ 5.139.000	ja	
7 Realisatie 100 ha NNN Waterland Oost	Peereboom/Opperwoud	€ 5.862.000	ja	Doelbereik en risicobeheersing onduidelijk
	De Nes/Vispassage	€ 2.268.000	ja	
Totaal projecten:				
	Potentieel financierbaar voor de periode 2024-2026	€ 11.672.000		
	Mogelijk in aanmerking voor financiering in latere ronde	€ 9.114.000		
	Niet in aanmerking voor financiering	€ 52.763.000		

De tabel laat zien dat alleen de maatregelpakketten 2, 5 en 6⁶ door de Quickscan van LNV zijn gekomen én als financierbaar zijn aangemerkt door WEcR voor de periode 2024-2026. Bij maatregelpakketten 2 en 6 is het doelbereik en de risicobeheersing aangeduid als 'verbeterbaar'. Voor maatregelpakket 5 geldt dat deze ondanks de negatieve beoordeling door WEcR door LNV als financierbaar aangemerkt is omdat het financiering betreft die gebiedsprocessen mogelijk moet maken. Deze gebiedsprocessen vormen de basis voor de uitvoering van het PPLG. Maatregelpakketten 4 en 7 kwamen wel door de quickscan, maar werden door WEcR negatief beoordeeld omdat het doelbereik en de risicobeheersing van de projecten te onduidelijk omschreven was. Maatregelpakketten 1 en 3 kwamen als enige niet

⁶ Voor maatregel 6 geldt dat het overgrote deel (€ 6,5 mln.) als financierbaar is beoordeeld. De beheerskosten (circa € 0,2 mln.) zijn afgewezen. In de tabel staan alleen de als financierbaar aangemerkte bedragen weergegeven.

door de quickscan. Een deel van maatregelpakket 1⁷ is in de tweede beoordelingsronde alsnog als positief beoordeeld door WEcR en het rijkstoetsteam.

Inmiddels heeft het Rijk de toetsronde van de verbeterde voorstellen die op 1 april 2024 zijn ingediend afgerond. De budgetten per maatregelpakket in de verbeterde voorstellen wijken soms af van de eerste voorstellen. De beoordelingsbrief van het ministerie van LNV van 7 juni 2024 bevat de definitieve bedragen. Het totale beschikbare budget is ongewijzigd gebleven.

4.2 Kwaliteit van de ingediende voorstellen voor maatregelpakketten en doorgevoerde verbeteringen

In het kader van deze evaluatie zijn de zeven maatregelpakketten die in de eerste ronde zijn ingediend onderzocht, waarbij per maatregelpakket is gekeken naar: de kwaliteit van de omschrijving ten opzichte van wat er gevraagd werd door het Rijk, de belangrijkste punten uit de beoordelingen van WEcR en de doorgevoerde verbeteringen ten behoeve van de aangepaste aanvragen die in april 2024 zijn ingediend.

De algemene indruk is dat de aanvragen van juli 2023 - met alle tijdsdruk die er op het indienen van de aanvragen stond - over het algemeen gehaast, beknopt en in sommige gevallen onvolledig zijn ingevuld. De beoordelingen van WEcR ondersteunen dit beeld ook: de projectaanvragen zijn ofwel als onduidelijk ofwel als verbeterbaar aangemerkt. Tussen de aanvragen zijn grote verschillen: de aanvragen zijn merkbaar los van elkaar opgesteld en er is geen werk gemaakt van het onderling consistent maken van de aanvragen. Zo zijn sommige aanvragen een stuk beknopter dan andere, en de manier waarop de aanvragen zijn ingevuld (met of zonder kaartje/ begrotingstabel etc.) en hoe ze er uit zien (het wel of niet laten staan van instructies, gebruik van verschillende lettertypen) is bij bijna elke aanvraag anders.

Mede op basis van verbeterpunten voortkomend uit de beoordelingen door het interdepartementale toetsteam (het Tussentijds beeld), de WEcR-beoordeling en bevindingen uit de ex-ante evaluatie door het PBL en adviezen van de Ecologische Autoriteit zijn de eerste versies van de voorstellen voor de maatregelpakketten doorontwikkeld en verbeterd. De algemene indruk is dat de aangepaste voorstellen in kwaliteit zijn verbeterd. De verbeterpunten lijken in de aangepaste voorstellen goed en consequent te zijn verwerkt. Slechts in sommige gevallen is het niet mogelijk om aan de wensen van het Rijk te voldoen, bijvoorbeeld omdat er nog onzekerheden zijn of omdat een project nog niet volledig is uitgewerkt.

De uiteindelijke voorstellen ogen ook verzorgder en onderling meer consistent. De beschrijving van bijvoorbeeld het doelbereik en de risicobeheersing (belangrijke onderdelen van de toetsing van WEcR) zijn nu onderling meer in overeenstemming gebracht. Toch verschillen de voorstellen ook na de aanpassingsronde qua uitstraling nog van elkaar. Zo zijn sommige financiële ramingen weergegeven in vorm van een tabel en andere alleen in tekst. Ook wordt er in sommige voorstellen meer met bijlagen gewerkt waarin belangrijke informatie staat, zoals een plan van aanpak of begrotingstabellen. In andere voorstellen is al die informatie in het aanvraagformulier zelf verwerkt.

De opzet van de formulieren voor het dienen van de voorstellen lijkt zich beter te lenen voor het indienen van een compleet maatregelpakket dan voor een losse maatregel (zoals door Noord-Holland is gedaan). Het omschrijven van met name de bijdrage aan de NPLG-doelen kan dan op het niveau van het hele pakket gebeuren, en de losse maatregelen kunnen dan in die context worden

⁷ Voor maatregel 1 is een onderverdeling gemaakt in 5 submaatregelen op basis van de inhoud van de aanvraag. Twee van deze onderdelen zijn in de tweede beoordelingsronde als 'verbeterbaar' aangemerkt.

geplaatst. Dit kan mogelijk een rol gespeeld hebben bij de beoordelingen van het doelbereik door WEcR.

Vergelijking voorstellen met andere provincies

Noord-Holland lijkt de enige provincie die in juli 2023 vanuit de insteek van versnellingsprojecten losse maatregelen heeft ingediend. Op basis van de gevoerde gesprekken en wat online openbaar is gemaakt lijken de overige provincies allemaal uitgebreidere maatregelpakketten te hebben ingediend. Voor sommige provincies is bekend dat zij al veel langer met een integrale gebiedsaanpak werken (bv. Noord-Brabant en Overijssel), zodat aangenomen mag worden dat het voor hen ook eenvoudiger was om dergelijke pakketten samen te stellen. Andere provincies hadden een sterke inzet om deze pakketten op tijd klaar te hebben voor 1 juli. Uit het gesprek met RTLG blijkt dat aan drie provincies, waaronder Zuid-Holland, in het najaar van 2023 nog verduidelijkingen op de door hun ingediende voorstellen is gevraagd, omdat WEcR de betreffende maatregelen anders niet kon beoordelen.

Noord-Holland heeft in de periode rondom het opstellen van de voorstellen geen overleg gehad met andere provincies over hun strategie bij het indienen van voorstellen voor de versnellingsgelden. Alleen over het project Fieldlab Groene Hart heeft inhoudelijke afstemming plaatsgevonden (maar ook hier niet over de wijze van indienen van het eerste voorstel). Uit de in het kader van dit onderzoek gevoerde gesprekken met andere provincies blijkt dat ook voor hen gold dat er in de hectiek van het traject weinig ruimte was voor reflectie met andere provincies over de aanpak. In ieder geval twee provincies hebben het verzoek van het ministerie voor de versnellingsprojecten naast zich neergelegd en hebben doorgewerkt aan het tijdig gereed krijgen van de maatregelpakketten. In twee gesprekken kwam naar voren dat er gedurende het proces (net als in Noord-Holland) spraakverwarring is geweest rond de termen versnellingsgelden, maatregelpakketten en koploperpakketten. Dat heeft er bij een provincie toe geleid dat bij externe partijen verwachtingen zijn gewekt dat er nog aanvragen voor koploperpakketten zouden kunnen worden ingediend. Verder is het waarschijnlijk dat de verschillende provincies niet over gelijke informatie over het proces beschikten, doordat provincies verschillende contactpersonen binnen RTLG hadden en daaraan mogelijk ook andere vragen hebben gesteld. Dit kan mogelijk ook een rol hebben gespeeld bij het verschil in aanpak tussen de verschillende provincies.

Overigens zijn de verbeterde voorstellen voor de maatregelen van Noord-Holland binnen de provincie inmiddels wel geplaatst in de context van uitgebreidere maatregelpakketten. Daarbij zijn ook aanvullende maatregelen opgesteld, waarvan de provincie weet dat die op dit moment niet beoordeeld worden noch financierbaar zijn. De provincie onderscheidt vier maatregelpakketten: Toekomstbestendige Landbouw, Gebiedsprocessen, Natuur en Klimaat. Met deze verandering komen de aanvragen van Noord-Holland qua aanpak meer in lijn met de aanpak van andere provincies. Echter zowel de al bestaande als de nieuwe maatregelen zijn bij het indienen bij LNV nog steeds in aparte formulieren aangeboden. Dit overigens op dringend advies van LNV, omdat de maatregelen anders voor het beoordelende toetsteam niet voldoende herkenbaar zouden zijn en mogelijk als nieuwe maatregel zouden worden aangemerkt. Dit zou de financiering in gevaar kunnen brengen.

4.3 Casus Fieldlab Groene Hart

Het grootste project waarvoor Noord-Holland een aanvraag heeft gedaan is het Fieldlab Groene Hart. Dit project heeft als doel de transitie naar emissiearme, natuurinclusieve kringlooplandbouw in het westelijk (veen)weidegebied te versnellen. Noord-Holland werkt in dit project samen met Utrecht en Zuid-Holland, die beiden ook parallel een aanvraag voor dit project hebben ingediend. Noord-Holland heeft een projectaanvraag gedaan voor € 44,4 miljoen voor een subsidieregeling ter

tegemoetkoming van (een deel van) de transitiekosten van 50 melkveebedrijven in het groene hart, onderverdeeld naar vier submaatregelen:

- Innovatie stal & veld (€ 6,3 miljoen): een pakket aan maatregelen om de uitstoot van stikstof en methaan uit mest te reduceren.
- Innovatie bodem & water (€ 8,8 miljoen): het aanleggen van actieve en passieve waterinfiltratiesystemen.
- Omschakelen/extensiveren (€ 9,9 miljoen): het inpassen van extra groenblauwe dooradering, inclusief afwaardering.
- Verplaatsen en stoppen (€ 19,4 miljoen): verplaatsingsregling (daar waar kan) en stoppersregeling (daar waar moet) voor een deel van de bedrijven.

Geen van de bovenstaande submaatregelen is door de quickscan van LNV gekomen. Daarin zijn de innovatiemaatregelen 'stal & veld' en 'bodem & water', alsmede de maatregel 'omschakelen/extensiveren', afgevallen vanwege het risico op lock-ins. De maatregel 'verplaatsen en stoppen' is niet door de quickscan gekomen omdat verplaatsings- & stoppersregelingen nog in de maak zijn bij LNV. De maatregelen zijn daarmee pas in de tweede beoordelingsronde door WEcR beoordeeld. Daarin heeft WEcR de eerste submaatregel (Innovatie stal & veld) als verbeterbaar en daarmee mogelijk financieel aangemerkt in een latere ronde. De maatregel 'Innovatie bodem & water' is opgesplitst in twee aparte submaatregelen voor actieve respectievelijk passieve waterinfiltratie, waarbij alleen de laatste (€ 2,8 miljoen) als verbeterbaar is aangemerkt en daarmee mogelijk in aanmerking komt voor financiering. De overige maatregelen (omschakelen/extensiveren en verplaatsen/stoppen) komen niet in aanmerking voor financiering.

De provincies Utrecht en Zuid-Holland hebben ook een aanvraag ingediend voor Fieldlab Groene Hart. In tegenstelling tot Noord-Holland hebben Utrecht en Zuid-Holland hier geen losse aanvraag voor ingediend, maar hebben zij het Fieldlab ondergebracht in grotere maatregelpakketten. De provincie Utrecht heeft de innovatiemaatregelen gericht op stallen ondergebracht onder een maatregelpakket 'Landbouw', met nog andere fieldlabs. Dit onderdeel is niet door de quickscan gekomen. Het aanleggen van passieve en actieve waterinfiltratiesystemen maakt onderdeel uit van een maatregelpakket 'Veenweide' (zonder daarbij specifiek het Fieldlab-project te noemen). Dit veenweidepakket is wel volledig door de quickscan van LNV gekomen en als financieel aangemerkt voor de periode 2024-2026. Van Zuid-Holland kon alleen het openbaar gemaakte provinciaal programma worden ingezien voor dit onderzoek. In een aanvullend gesprek met een beleidsmedewerker van de provincie Zuid-Holland is duidelijk geworden dat innovatiemaatregelen voor het Fieldlab-project als onderdeel van een groter pakket met landbouwmaatregelen is opgenomen onder de noemer 'Pilot Fieldlab Nieuwkoop', dat niet door de quickscan is gekomen. De waterinfiltratiesystemen en groenblauwe dooradering zijn in andere maatregelpakketten ondergebracht, waarvan niet precies kan worden nagegaan hoe die zijn beoordeeld.

Voor beide provincies geldt dus dat de onderdelen van het Fieldlab die zich richten op innovatiemaatregelen net als bij Noord-Holland niet door de quickscan zijn gekomen. Voor Zuid-Holland is (een deel van) het Fieldlab-project echter alsnog meegenomen in de eerste beoordelingsronde van WEcR, als 'additioneel geapprecieerde maatregel', en is daarin als voldoende verbeterbaar beoordeeld om in aanmerking te komen voor financiering. In totaal bevat het WEcR1-rapport zes additioneel beoordeelde maatregelpakketten van verschillende provincies, allen op het gebied van landbouw. Dit zijn maatregelpakketten die gezien de beschikbare capaciteit bij WEcR nog beoordeeld konden worden naast de maatregelpakketten die door de quickscan gekomen waren. Het criterium voor de keuze van de zes extra maatregelpakketten was uitsluitend de financiële omvang ervan.

Voor de verbeterde maatregelpakketten die voor 1 april 2024 moesten worden ingediend is, in tegenstelling tot bij de eerste aanvraag, wel een gezamenlijk plan van aanpak geschreven voor het Fieldlab-project. Dit voorstel is door de drie provincies gebruikt voor aangepaste voorstellen. Te zien is dan ook dat de bewoording in het maatregelpakket van de provincie Utrecht in grote mate overeenkomt met de door Noord-Holland ingediende aanvraag. Een groot verschil is nog steeds dat de aangepaste aanvraag van Noord-Holland voor het Fieldlab-project een losstaande maatregel is, en geen onderdeel van overkoepelende maatregelpakketten zoals bij Utrecht en Zuid-Holland.

Met het ministerie is veel gesproken over het risico van lock-ins dat het ministerie zag bij de voorgestelde innovatiemaatregelen in het Fieldlab. De provincie stelde daarbij dat het Fieldlab juist als bedoeling heeft lock-ins te voorkomen, door via bedrijven die koploper zijn maatregelen goed uit te testen, inclusief metingen. Bij de oppervlakkige beoordeling in de quickscan was echter een inzet op innovatie op voorhand al aanleiding het project niet mee te nemen in de selectie. Dit moet gezien worden tegen de achtergrond van de juridische procedures die op dat moment plaatsvonden over vergunningen gebaseerd op technische innovaties, die in een nieuw licht werden gesteld door onderzoeken waaruit bleek dat de innovaties onvoldoende effectief waren. Er is verschillende keren met het ministerie gesproken om de insteek van het Fieldlab toe te lichten. Uiteindelijk zijn twee onderdelen met innovatiemaatregelen van het Fieldlab in de tweede beoordelingsronde door WEcR dan ook positief beoordeeld en als verbeterbaar aangemerkt.

In de recente brief van het ministerie met de uitkomsten van de integrale beoordeling van de maatregelpakketten van Noord-Holland (d.d. 7 juni 2024) wordt één van de twee door WEcR positief beoordeelde Fieldlab-maatregelen, ook door het rijkstoetsteam positief beoordeeld. Het andere onderdeel wordt door het toetsteam gedeeltelijk positief beoordeeld. Het ministerie heeft aanvullende voorwaarden gesteld aan de uitvoering van de maatregelen voor waterinfiltratiesystemen. Daarnaast zijn er samenwerkingsafspraken gemaakt tussen het ministerie en de drie bij het Fieldlab betrokken provincies over de manier waarop de fieldlabs onderling van elkaar kunnen leren en waarin kennis met het Rijk wordt uitgewisseld ter versterking van het beleid. In dit verband wordt gewerkt aan de oprichting van een koepel. Van de fieldlabs wordt verwacht dat zij daarin zullen participeren. Beide (gedeeltelijk) positief beoordeelde onderdelen komen als gevolg van de gefaseerde aanpak niet in aanmerking voor de eerste financieringsronde. Het ministerie meldt in haar brief van 7 juni 2024 dat het kabinet in de 1e suppletore begroting aan het parlement heeft voorgesteld om €434 miljoen beschikbaar te stellen voor de maatregelen die in de tweede fase door WEcR als low regret zijn beoordeeld. Indien het parlement instemt met de financiële middelen voor de tweede fase WEcR, dan zal dit budget zo snel mogelijk worden toegevoegd aan de middelen, zodat hiervoor een aanvraag kan worden ingediend.

5. Wat kan de provincie van dit proces leren voor de toekomst?

Conclusie

Uit de tijdlijnanalyse, de interne workshop en de gesprekken die zijn gevoerd komt naar voren dat het proces van de 'koplopermaatregelpakketten' zeer hectisch is geweest, zowel aan provinciezijde als bij het Rijk. Het woord 'rollercoaster' is door meerdere partijen genoemd. Zelfs na analyse van vele mails, documenten en gevoerde gesprekken is niet alles meer te reconstrueren. Vooral de periode juli tot en met september, met daarin het uitvoeren van de quickscan en de verandering van 'versnellingsprojecten' naar 'koplopermaatregelen', is niet meer helemaal scherp te krijgen. Het hele proces overziend luidt de algemene conclusie als volgt:

De teleurstellende uitkomst voor de financiering van de koplopermaatregelpakketten PPLG voor Noord-Holland is het gevolg van een opeenstapeling van op zichzelf begrijpelijke beslissingen en toevallige gebeurtenissen. Wel is gebleken dat hoge budgetaanvragen door provincies tot meer

toegekend budget hebben geleid. Naast een hogere aanvraag had de provincie, ondanks de tijdsdruk, ook voor een betere kwaliteit van de ingediende voorstellen voor maatregelen kunnen zorgen en had zij meer in maatregelpakketten kunnen denken dan in losse maatregelen. Tenslotte hadden we meer onze aannames over wat van ons verwacht werd kunnen checken bij andere provincies, RTLG en de betrokken ministeries.

Lessen

Ook al was er sprake van een unieke situatie, toch kan de provincie wel enkele lessen trekken uit dit proces.

Les 1: Zorg voor voldoende inzet op het uitwerken van maatregelen en maatregelpakketten, zodat deze van goede kwaliteit zijn. Het indienen van complete maatregelpakketten in plaats van losse maatregelen kan mogelijk bijdragen aan een positieve beoordeling van maatregelen

Een duidelijke uitwerking van de maatregelen en bijbehorende begroting is belangrijk voor een positieve beoordeling door het toetsteam en voor de definitieve subsidieaanvraag. Dit vraagt voldoende focus op en capaciteit voor het uitwerken van maatregelen/maatregelpakketten. De opzet van de formulieren voor het indienen van de voorstellen lijkt zich beter te lenen voor het indienen van een compleet maatregelpakket dan voor een losse maatregel. Het omschrijven van het doelbereik kan dan op het niveau van het hele pakket gebeuren, en de losse maatregelen kunnen dan in die context worden geplaatst. Het heeft ook als voordeel dat binnen het pakket budget verschoven kan worden tussen maatregelen. Bij de huidige ingediende maatregelen kon dit niet meer worden gewijzigd, maar voor de toekomst kan de provincie hier rekening mee houden.

Les 2: Stem strategisch af met andere provincies, juist als het hectisch is

In de hectiek van het proces waren alle provincies vooral druk met zichzelf. Er werd weliswaar enig onderling overleg georganiseerd, maar van echt strategische reflectie met elkaar over wat er gebeurde en wat een goede aanpak zou zijn was geen sprake. Het bij elkaar leggen van de bij iedereen beschikbare informatie had mogelijk tot een scherper beeld van de situatie kunnen leiden. Volgens sommigen is het onderling overleg later wel beter geworden, maar toen konden er geen correcties meer plaatsvinden die nog tot een andere uitkomst van het proces konden leiden. Uiteraard is het ingewikkeld om in een hectische periode tijd vrij te maken voor afstemming. Het kan goed zijn om samen met andere provincies na te denken wat een goede vorm hiervoor is.

Les 3: Zorg zowel bij provincie als Rijk voor (nog meer) onderling begrip van elkaars situatie. Dit kan helpen voor het nemen van de juiste strategische en tactische beslissingen.

Het was voor de provincie moeilijk om in te spelen op de snelle koerswijzigingen bij LNV in dit proces: de (voor de provincie) plotselinge aanvraag voor versnellingsgelden en de inzet van de quickscan. Uit de gesprekken is gebleken dat hier heel verschillend naar gekeken wordt: van bewondering dat het demissionair kabinet toch nog €1,28 miljard heeft gereserveerd tot teleurstelling dat bij de omvang van het budget geen rekening is gehouden met de volledige potentie van wat door de provincies is ingediend. Bij Noord-Holland heerst ambtelijk het gevoel dat men RTLG en ook 'moederdepartement' LNV scherper had moeten bevragen over het keuze- en begrotingsproces. We zijn daarover niet of niet tijdig en volledig geïnformeerd door het Rijk, maar ook de provincie had zelf alerter kunnen zijn.

Aan de zijde van het Rijk is RTLG speciaal opgericht om een brug te vormen tussen de Rijksoverheid en de provincies bij de aanpak van het landelijk gebied. In een recente tussenevaluatie door Lysias (Door op de ingeslagen weg, rapport tussenevaluatie RTLG, 11 maart 2024) wordt geconcludeerd dat RTLG beleids-DG's en decentrale overheden helpt om beter samen te werken. Nut en noodzaak van RTLG worden volgens het onderzoek 'door alle betrokkenen onderschreven en er is veel waardering voor de wijze waarop RTLG in de nog korte bestaansperiode haar regietaak heeft opgepakt'. Maar er

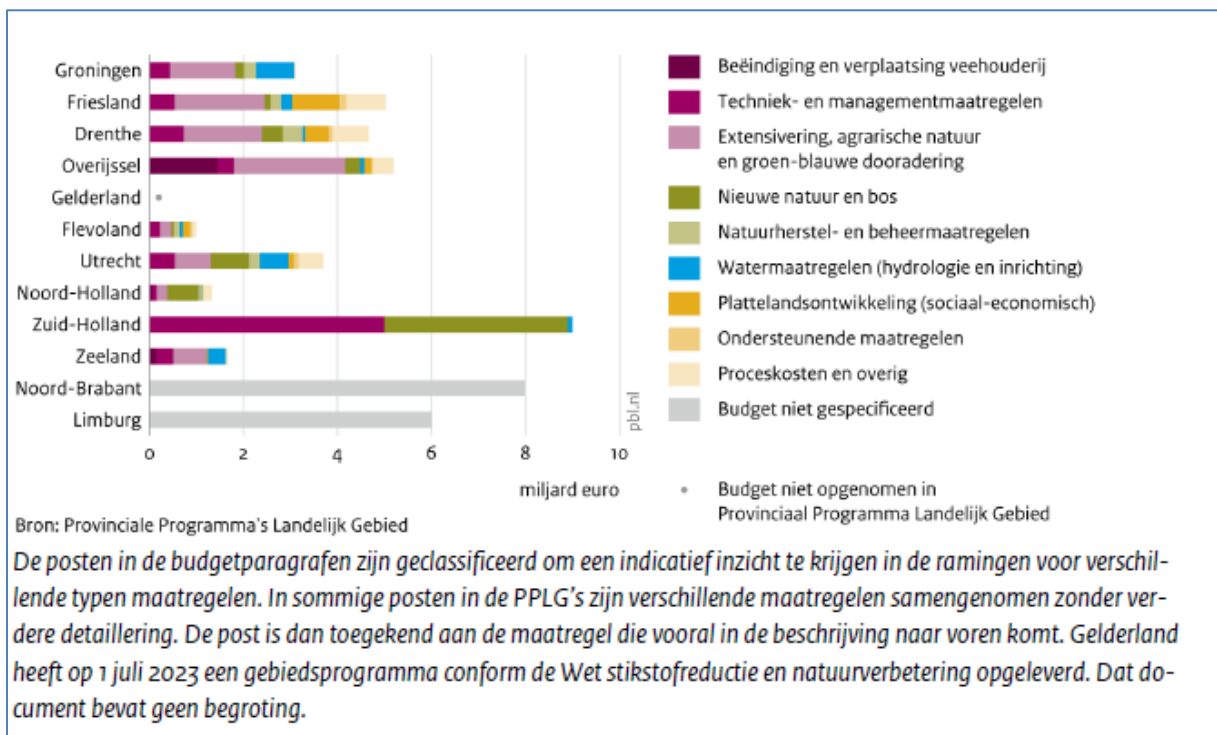
Evaluatie proces koplopermaatregelpakketten PPLG

liggen ook nog kansen voor verbetering, wat volgens het onderzoeksrapport ook te verwachten is gezien het experimentele karakter van RTLG. Het verhaal van Noord-Holland laat zien dat bij die verbeteringen ook aandacht mag zijn voor nog duidelijkere communicatie over het proces, met oog voor mogelijke misverstanden en de invloed van niet tijdige informatie bij onverwachte gebeurtenissen bij het Rijk op het proces bij een provincie.

Bijlage 1 PBL overzichten begrotingen en maatregelpakketten provincies

Figuur 1 en 2 geven overzichten weer uit het PBL-rapport ‘Ex ante analyse Nationaal Programma Landelijk Gebied: provinciale programma’s en rijksmaatregelen’ (2024). Het betreft overzichten van de maatregelbudgetten ingediend door de provincies omstreeks 1 juli 2023 voor de periode tot 2035 (figuur 1) en 2024-2025 (figuur 2). Alle provincies hebben op dat moment hun maatregelpakketten ingediend. Uit de figuren blijkt dat zowel het totale door Noord-Holland begrote budget als de omvang van het ingediende maatregelenpakket relatief bescheiden is. Of dit terecht is gezien de opgave in Noord-Holland, is volgens het PBL-rapport niet aan te geven. PBL constateert na analyse dat het niet goed mogelijk is om gevraagde budgetten van provincies met elkaar te vergelijken in relatie tot de omvang van hun opgaven in het landelijk gebied.

Figuur 1: Begroting van Provinciale Programma’s Landelijk Gebied, 2024–2035



Figuur 2: Inventarisering van de maatregelcategorieën in de budgetten van de aanvraag rijksbijdrage voor de maatregelpakketten 2024–2025

	Gr.	Fr.	Dre.	Fl.	Ov.	Gel.	Utr.	N-H	Z-H	Zee	N-B	Lim.	TOTAAL
Beëindiging bedrijven	-	-	89	-	-	-	-	44	-	-	-	-	134
Verplaatsing bedrijven	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5
Beloningsstelsel (KPI)	-	64	45	-	10	-	52	-	-	-	5	-	176
Subsidies techniek en management	-	62	63	4	5	-	-	4	-	-	21	-	158
Omschakelregeling	-	-	5	-	2	-	-	-	-	-	-	-	7
Afwaardering landbouwgrond (blijft agrarisch)	15	20	62	-	100	-	-	-	-	-	83	80	360
Groen-blauwe dooradering	-	7	2	9	2	-	117	5	-	-	20	-	163
Agrarisch natuur- en landschapsbeheer	30	23	-	3	-	-	-	-	-	-	-	-	56
Bos (nieuw en revitalisering)	-	8	28	-	-	-	-	7	-	-	18	35	95
Nieuwe natuur	-	-	50	-	-	-	192	10	-	-	10	-	261
Natuurherstel- en beheermaatregelen	21	37	43	-	-	-	8	-	-	-	-	-	109
Water (inrichting)	-	21	8	-	-	-	-	-	-	-	35	-	63
Kennis	-	7	16	2	0	-	41	-	-	-	15	-	81
Plattelandsontwikkeling (sociaal-economisch)	-	12	-	-	20	-	-	1	-	-	-	-	33
Grondfonds	-	-	-	-	194	-	-	-	-	-	-	-	194
Proceskosten	-	9	21	-	48	-	7	10	-	-	10	-	105
Veenweidepakket	-	60	-	-	-	-	270	-	-	-	-	-	330
Extensivering in beekdalen	-	-	-	-	20	-	51	-	-	-	35	35	141
Extensivering in overgangszones	-	-	-	-	46	-	40	-	-	-	-	-	86
TOTAAL	71	328	432	18	448	0	778	81	0	0	252	150	2.557

- Utrecht begroot voor 2024–2027 in plaats van voor 2024–2025
- Bedragen in miljoen euro. Deze tabel correspondeert met de informatie van omstreeks 1 juli 2023 beschikbaar was bij de kennisinstellingen voor dit onderzoek. Het bevat geen informatie die daarna in de uitwisseling tussen het Rijkstoetsteam en de provincies is verkregen of aangepast.

Opmerkingen bij figuur 2:

- In figuur 2 zijn bij drie provincies geen maatregelpakketten aangegeven. In het rapport wordt niet aangegeven wat hiervan de reden is. Navraag bij RTLG leert dat dit niet betekent dat deze pakketten op dat moment nog niet waren ingediend door deze provincies, maar dat zij mogelijk net aan PBL ter beschikking zijn gesteld. Alle provincies hebben per 1 juli hun maatregelpakketten ingediend.
- In figuur 2 wordt bij Noord-Holland €44 miljoen aangegeven bij ‘beëindiging bedrijven’. Waarschijnlijk betreft dit de aanvraag voor het Fieldlab Groene Hart. Het onderdeel hierin dat betrekking heeft op ‘verplaatsen en stoppen, afwaardering en schadeloosstelling’ is echter kleiner en bedraagt ca. €19 miljoen.

Bijlage 2 Tijdlijn traject opstellen en aanvragen financiering voor koploperprojecten PPLG

Tekst in blauw cursief is achtergrondinformatie

Datum/ periode	Gebeurtenis	Toelichting
<i>15 december 2021</i>	<i>Coalitieakkoord 2021 – 2025 Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst</i>	<i>“Een Nationaal Programma Landelijk Gebied pakt de uitdagingen in de landbouw en natuur aan met een transitiefonds waarin tot 2035 cumulatief €25 miljard beschikbaar komt. In bestuurlijke afspraken met provincies worden voorwaarden vastgelegd aan het vrijgeven van rijksbudget.”</i>
<i>10 juni 2022</i>	<i>Publicatie Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied</i>	<i>In de startnotitie NPLG van 10 juni 2022 zijn de doelen voor natuur, water en klimaat, de keuzes voor water en bodem sturend en voor stikstof en de kaders voor de gebiedsprogramma's indicatief beschreven.</i>
<i>Na zomer 2022</i>	<i>Provincie start met uitwerken PPLG</i>	<i>Er wordt een specifiek team voor het opstellen van het PPLG ingericht. Inrichting van een kernteam PPLG met 2e ring van inhoudelijk deskundigen eromheen. Parallel hieraan inrichten van de organisatie voor de uitvoering van de gebiedsprocessen, met vanaf begin 2023 werving van collega's die in de gebiedsprocessen aan de slag moeten. Dit vanuit filosofie dat uitvoering van het PPLG in hoofdzaak via gebiedsprocessen ingevuld zal worden.</i>
<i>25 november 2022</i>	<i>Publicatie Ontwikkeldocument Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG), met bijbehorende Handreiking voor de Gebiedsprogramma's Landelijk Gebied en Spelregels Meerjarenprogramma Transitie Landelijk Gebied</i>	<i>Het Ontwikkeldocument geeft een nadere concretisering van de indicatieve doelen en structurerende keuzes uit de Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied van 10 juni 2022. Het Ontwikkeldocument vormt de basis voor de uitwerking van de gebiedsprogramma's en de verdere uitwerking daarvan, en beschrijft tevens kaders voor toetsing en randvoorwaarden zoals financiën en governance. In de Handreiking worden de eisen aan de provinciale gebiedsprogramma's nader uitgewerkt. In de Handreiking Gebiedsprogramma staat: o.a. 'Provincies moeten in het gebiedsprogramma op 1 juli 2023 in ieder geval twee maatregelpakketten aandragen. In de bijlage bij een gebiedsprogramma zijn minimaal 2 concrete maatregelpakketten uitgewerkt.' De spelregels hebben betrekking op de besluitvorming voor Rijksbijdragen voor de realisatie van het NPLG en de voorwaarden waaraan provincies daarbij moeten voldoen.</i>

		<i>De handreiking en de spelregels worden gepresenteerd als groeidocumenten. Later in het proces verschijnen updates hiervan.</i>
<i>14 december 2022</i>	<i>Kamerbrief over invulling Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) door provincies</i>	<p><i>Schetst het met elkaar (provincies en Rijk) te doorlopen proces. Uitgangspunt is een lerende aanpak, waarbij Handreiking en Spelregels steeds verder ingevuld worden. Men noemt het groeidocumenten en er verschijnen inderdaad in de loop van de tijd verschillende aangepaste versies van.</i></p> <p><i>Na een 'ijkmoment' in januari 2023 hebben de provincies en het Rijk van februari tot juli om hun gebiedsprogramma's respectievelijk het NPLG verder vorm te geven. Daarna zijn diverse acties voorzien, o.a.:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <i>- Op 1 juli worden de eerste toetsbare versies van de gebiedsprogramma's ingediend</i> <i>- medio 2023 zal het Ontwerpprogramma NPLG beschikbaar komen (dit verschijnt uiteindelijk in december 2023).</i> <i>- In de eerste helft van 2023 vindt een toets plaats van de Ecologische Autoriteit van de natuurdoelanalyses, zodat provincies dit kunnen meenemen in hun plannen (er komen uiteindelijk vijf adviezen beschikbaar verspreid over de periode tussen 17 juli 2023 en 30 april 2024).</i>
<i>15 maart 2023</i>	<i>Provinciale Statenverkiezingen</i>	
April 2023	Keuze voor focus op startversie PPLG	<p>De provincie maakt de afweging dat we als provincie NH niet gaan voldoen aan de vereiste om gelijktijdig met de startversie PPLG twee maatregelpakketten aan te leveren, maar zullen volstaan met een eerste indicatie van de maatregelpakketten waarvoor we geld willen aanvragen. We vinden het niet zinvol maatregelen uit te werken voordat er een goed plan ligt. We willen de beperkte tijd daarom vooral benutten voor het zo goed mogelijk maken van de startversie. Dat vraagt op zich al een 'sportieve planning', gegeven de verwachtingen van het Rijk en de complexiteit van het geheel. Die complexiteit wordt vergroot door een voortdurende opeenvolging van kaders, handreikingen en technische/financiële voorwaarden vanuit het Rijk, waardoor de spelregels pas geleidelijk duidelijk werden. Daarbij kwam het vaak voor dat beloofde documenten te laat verschenen.</p> <p>Voor de maatregelpakketten mikken we op het indienen van concrete pakketten in najaar 2023. Overigens wordt op dat moment al wel nagedacht over de invulling van de maatregelpakketten, in het kader van de algemene raming voor het PPLG. Voor sommige projecten werden in dit kader al vingeroefeningen gedaan met het invullen van de aanvraagformulieren van het Rijk.</p>

1 juni 2023	Aankondiging versnellingsgelden door Rijk	<p>Het Rijk komt met de oproep dat er nog in 2023 projecten kunnen worden ingediend voor zogeheten versnellingsgelden. Die moeten op 1 juli worden ingediend, gelijktijdig met de conceptstartversie. De beoordeling loopt dan vooruit op de beoordeling van het concept-PPLG en zal in juli plaatsvinden. Het doel van het Rijk is dat er in 2023 voor projecten nog 'een schop in de grond gaat', zodat 2023 en 2024 wat betreft uitvoering in het landelijk gebied geen verloren jaren zijn.</p> <p>Overigens verschilt de beleving van de provincie en RTLG van deze gebeurtenis. De provincie werd in de vergadering op 1 juni verrast door de oproep voor projecten voor versnellingsgelden. In de uitwisseling met RTLG in het kader van deze evaluatie blijkt het beeld aan rijkszijde te zijn dat de versnellingsgelden al veel eerder aan de provincie waren meegedeeld. Hier lijkt zich een spraakverwarring over versnellingsgelden en koplopermaatregelpakketten voor te doen. De provincie spreekt bij het aanbieden van haar voorstel op 30 juni over 'versnellingsgelden 2023' en noemt daarin ook de datum van 1 juni: <i>Op 1 juni jl. ontvingen wij van medewerkers van uw ministerie het bericht dat de provincies bij het indienen van het Provinciaal Programma Landelijk Gebied (PPLG) tevens in de gelegenheid worden gesteld om een verzoek tot financiering in te dienen voor projecten die op korte termijn kunnen starten. Wij zijn hier verheugd over, omdat wij concrete kansen zien om de uitvoering van opgaven in het landelijk gebied te versnellen. In deze brief informeren wij u over deze versnellingskansen.</i>" De provincie lijkt hiermee deze versnellingsgelden als iets nieuws te zien en iets anders dan de maatregelpakketten die door de Rijksoverheid als koplopermaatregelpakketten werden aangeduid.</p>
Juni 2023		De provincie NH besluit op het verzoek van het ministerie in te gaan en voor 1 juli projecten te gaan aanleveren. We selecteren hiervoor zeven versnellingsprojecten. Het gaat om projecten die we 'op de plank hebben liggen', die snel van start kunnen gaan. Daarbij selecteren we op projecten die bijdragen aan integraliteit, aansluiting bij GLB/NSP en die als no-regret kunnen worden beschouwd.
30 juni 2023	Brief aanbieden startversie PPLG (kenmerk 2054912/2060397) en aparte brief 'versnellingsgelden 2023' van PNH aan LNV (kenmerk 2054912/2060406)	De provincie stuurt de startversie PPLG aan LNV en daarnaast in een aparte brief een voorstel met een pakket van zeven versnellingsprojecten. De gevraagde bijdrage uit het Transitiefonds bedraagt €80.828.000,-

Juni-juli 2023	Intrekken optie versnellingsgelden	Het Rijk geeft in het gebruikelijke informele afstemmingsoverleg tussen RTLG en de programmamanager PPLG aan dat er toch geen sprake zal zijn van een versnellingsaanvraag, doordat het niet gelukt is de benodigde gelden op tijd op de begroting van LNV te krijgen. In plaats daarvan zal de procedure gevolgd worden van een reguliere aanvraag op het Transitiefonds. Dit betekent dat beoordeling door LNV niet versneld al volledig in juli plaatsvindt, maar over een langere periode. Het betekent ook dat bij honorering van de aanvraag de middelen niet al in 2023 beschikbaar komen, maar pas in 2024. En dat de middelen over een langere periode besteed kunnen worden (tot en met 2026). Formele besluitvorming hierover loopt op dat moment nog. Ook de regeling voor de aanvragen (SPUK-regeling) moet nog worden opgesteld. Omdat in begrotingsjaar 2024 er nog geen Transitiefonds zal zijn werkt het Rijk eraan om in 2024 een begrotingspost op de begroting van LNV hiervoor te creëren.
<i>6 juli 2023</i>	<i>Coalitieakkoord Noord-Holland</i>	
<i>7 juli 2023</i>	<i>Val kabinet</i>	
18 juli 2023	Interviewmiddag LNV/warme overdracht PPLG	Bijeenkomst tussen Rijk en provincie waarin de provincie de kans krijgt het toetsteam van het Rijk (met daarin LNV en andere ministeries) mee te nemen in hoe het PPLG tot stand gekomen is en om kennis met elkaar te maken. Iedere provincie heeft zijn eigen toetsteam. De provincie beantwoordt de door het Rijk ingebrachte vragenlijst over het PPLG op 1 augustus.
23 juli 2023	Brief informatie koplopermaatregelenpakket PPLG Noord-Holland (kenmerk 2073454/ 2073479)	De provincie heeft de versnellingsprojecten uitgewerkt en stuurt de subsidieformats (ingevuld conform de Werkwijzer aanvragen rijksbijdragen) van de zeven projecten in. De versnellingsprojecten worden nu 'koplopermaatregelen' genoemd. Uit interne gesprekken lijkt het erop dat dit op verzoek van LNV is gebeurd. Intern verschilt het beeld of de provincie nog wel aanvullende maatregelen had kunnen indienen na dit eerste pakket, om tot de oorspronkelijk beoogde maatregelenpakketten te komen. De een heeft het beeld dat daar geen ruimte voor was, de ander dat het misschien wel had gekund, maar dat dat tegen het advies van het Rijk zou zijn ingegaan. Feit is dat de provincie uiteindelijk in de periode hierna geen aanvullende maatregelen meer heeft ingediend. En achteraf bezien had dit door de inrichting van het proces ook niet meer gekund.
Augustus 2023	Quickscan door LNV	Het Rijk richt zich tegen de achtergrond van de val van het kabinet op het zekerstellen van budget voor de maatregelenpakketten voor het NPLG. Dit vereist een onderbouwing dat de maatregelen waarvoor budget werd aangevraagd voldoende doelmatig en doeltreffend zijn. Dit werd gedaan met behulp van een snel

		geïmproviseerde 'quickscan' van de ingediende maatregelpakketten. Deze quickscan wordt later gevolgd door een (gefaseerde) onafhankelijke beoordeling door WEcR van alle maatregelpakketten.
16 augustus 2023	Ontvangst concept-beoordeling van PPLG en koplopermaatregelpakket (concept tussentijds beeld)	<p>Het Rijk deelt met de provincie een 'concept-toetsadvies voor tussentijdse beeld van integrale beoordeling van PPLG Noord-Holland en eerste maatregelpakketten', dat het resultaat is van de beoordeling door het interdepartementale toetsteam van zowel het PPLG als de versnellingsprojecten. De provincie krijgt de mogelijkheid om terugkoppeling te geven over eventuele feitelijke onjuistheden. De provincie corrigeert enkele kleine feitelijke onjuistheden.</p> <p>Uit de concept-beoordeling blijkt dat voor alle maatregelen als voorlopige conclusie geldt dat nog een gesprek nodig is voor een aangevulde versie. Daarnaast wordt bij de voorstellen voor het Fieldlab Groene Hart en het Landbouwportaal aangegeven dat deze in hun huidige vorm niet voldoen aan het no-regret criterium 'wegens investeringen in innovatie en mogelijke lock-in effecten'.</p>
4 september 2023	Positief signaal minister	Gesprek tussen minister Van der Wal en gedeputeerde Beemsterboer: positief signaal minister over PPLG en koploperprojecten uit NH en de door de minister als 'realistisch' omschreven budgettraming voor het PPLG. De beoordeling van koploperproject 'Fieldlab Groene Hart' komt ter sprake. De gedeputeerde benadrukt het belang van koploperproject Fieldlab en vraagt de minister om vanuit het ministerie aan te haken bij Fieldlab en actief mee te denken over de oplossingsrichting voor het 'lock in'-effect.
September tot heden	Gesprekken met LNV over koploperprojecten	Vanaf september 2023 tot april 2024 vinden er doorlopend gesprekken plaats met RTL/LNV waarbij de beoordelingen worden doorgenomen en waarbij wordt aangegeven wat kan worden verbeterd aan de maatregelomschrijvingen. Dit ter voorbereiding op de definitieve indiening voor de SPUK-regeling op 1 april 2024. De gesprekken lopen in eerste instantie niet zo goed, maar worden later door de provinciale medewerkers als positief ervaren: er is veel ruimte om mondeling uitleg te geven over de projecten en er wordt concreet geadviseerd over hoe het beter kan worden uitgewerkt.
3 oktober 2023	<i>De Tijdelijke wet op het Transitiefonds wordt controversieel verklaard door de Eerste Kamer</i>	

24 oktober 2023	Brief LNV aan PNH 'Terugkoppeling tussentijds beeld met bevindingen uit de integrale beoordeling van uw gebiedsprogramma en eerste maatregelpakketten'	Het Rijk beoordeelt de startversie PPLG positief, maar er zijn ook nog veel verbeteringen en aanvullingen nodig. De maatregelen sluiten in brede zin aan op de opgaven en ambities NPLG/PPLG, maar vergen allen nog verdere uitwerking. De conclusie is voor allemaal: 'gesprek nodig voor aangevulde versie'. Maatregel 1 (Fieldlab Groene Hart) en 3 (Landbouwportaal Noord-Holland) hebben als onderbouwing: 'voldoet in huidige vorm niet aan no-regret criterium wegens investeringen in innovatie en mogelijke lock-in effecten'. Voor overige maatregelen geldt dat meer onderbouwing nodig is. Maatregel 6 (aanleg bos en parklandschap) is al voldoende onderbouwd. Onder voorwaarden wil de minister in 2024 eerste maatregelpakketten gaan honoreren. Toekenning van middelen zal plaatsvinden op grond van een aanvraag rijksbijdrage voor de (gedeeltelijk) goedgekeurde maatregelpakketten, via een regeling die naar verwachting begin 2024 wordt opengesteld. Maatregel 1 en 3 'lijken niet in aanmerking te komen voor financiering in 2024'. De brief vermeldt: 'Het Rijk gaat graag met de provincie in gesprek om dit te bespreken.'
15 november 2023	Warme overdracht Tussentijds beeld	Bijeenkomst bij LNV waarin LNV een toelichting geeft op hoe zij met het rijkstoetsteam tot het tussentijds beeld voor onze provincie is gekomen. Gelegenheid voor het stellen van vragen hierover en kennisuitwisseling over o.a. structurende keuzes. Er wordt op dit moment nog niet gesproken over selectie van de maatregelen voor de komende financieringsronde versus latere financiering.
15 december 2023	<i>Ontwerp Nationaal Programma Landelijk Gebied</i>	<i>Het Ontwerp-NPLG wordt ter inzage gelegd. Het beschrijft de aanpak en uitgangspunten van de Rijksoverheid om te komen tot een landelijk gebied 'waar de kwaliteit van het water op orde is, waar planten en dieren kunnen voortbestaan en dat een bijdrage levert aan de strijd tegen en het anticiperen op klimaatverandering.'</i>
15 december 2023	<i>Advies Ecologische Autoriteit over de (concept)maatregelpakketten van de provincies Drenthe, Fryslân, Noord-Brabant en Noord-Holland.</i>	<i>De Ecologische Autoriteit heeft voor vier provincies een eerste blik geworpen op de concept-maatregelpakketten die zij hebben opgesteld. Samenvattend is het advies: maak de maatregelpakketten concreter, gebiedspecifiek en verbindt ze met de Natuurdoelanalyses (NDA's). De Ecologische Autoriteit ziet dat de maatregelpakketten nog te globaal zijn geformuleerd om ze goed te kunnen beoordelen, en ziet tegelijkertijd dat de maatregelpakketten nog onvoldoende tegemoetkomen aan wat nodig is om doelen in de Natura 2000-gebieden te halen, verslechtering te voorkomen en bestaande verslechtering terug te draaien.</i>

8 januari 2024	Reactie PNH op LNV-brief over terugkoppeling tussentijds beeld met integrale bevindingen PPLG	<p>De provincie stuurt een kritische brief naar aanleiding van het tussentijds beeld van het PPLG van LNV van november. Aangehaald worden:</p> <ul style="list-style-type: none"> • de balans tussen in het PPLG opgenomen geraamde bedrag en de bij LNV voor onze provincie beschikbare €800 miljoen. Als oplossing wordt temporisering en faseren van de opgave gesuggereerd. • Het uitstellen van de ex ante evaluaties door de kennisinstellingen en de toetsing door de ecologische autoriteit • De onzekerheid over het budget voor de koploperprojecten en onduidelijkheid, vertraging en nieuwe regels voor het verkrijgen van een budget, die allen een negatieve invloed hebben op de voortgang in de gebieden. De provincie dringt aan om uiterlijk in mei 2024 te kunnen beschikken over de gevraagde gelden.
16 januari 2024	Toezending WEcR-appreciatie fase 1 door RTLG aan provincie via mail	<p>De provincie ontvangt een rapport van Wageningen Economic Research, dat door het Rijk is ingeschakeld voor een onafhankelijke en grondige beoordeling van de effectiviteit en risico's van de maatregelpakketten. Door de aard van de maatregelpakketten gaat het om een kwalitatieve appreciatie. Het rapport vermeldt dat het ministerie van LNV een eerste selectie heeft gemaakt van provinciale NPLG-maatregelpakketten die op korte termijn het meest kansrijk lijken bij de aanvraag voor een Rijksbijdrage, gebaseerd op criteria zoals draagvlak, maatregelen voor natuur en concreetheid (de quickscan). De provincie was niet op de hoogte van deze voorselectie en de precieze criteria die hierbij zijn gehanteerd. Maatregelpakket 1 (Fieldlab Groene Hart) en 3 (Landbouwportaal Noord-Holland) blijken niet in deze beoordelingsronde te zijn meegenomen. De beoordeling door WEcR komt erop neer dat drie van onze maatregelpakketten als verbeterbaar en daarmee potentieel financierbaar gekwalificeerd worden, te weten:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Verleggen fietspad Blijdensteinsweg om ruimte te bieden voor duindynamiek - Integrale gebiedssamenwerking NSP - Aanleg 86 ha bos en parklandschap. <p>De maatregelpakketten 'Groenblauwe dooradering' en '100 ha NNN Waterland Oost' worden beoordeeld als 'onvoldoende duidelijk doelbereik of onvoldoende risicobeheersing' en komen niet voor financiering in aanmerking.</p>
23 januari 2024	Aanbieding WEcR-appreciatie fase 1 aan Tweede Kamer: Reservering van middelen voor de financiering van	<p>De brief geeft een toelichting op het kabinetsbesluit over de reservering van middelen in de (ontwerp)begroting van LNV voor de financiering van eerste maatregelpakketten, het proces dat is doorlopen voor de beoordeling van deze maatregelpakketten en via welk proces de daadwerkelijke toekenning van middelen verloopt en de realisatie van doelbereik wordt geborgd.</p>

	<p>eerstemaatregelpakketten in het kader van het NPLG.</p>	<p>De brief vermeldt dat:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>in augustus 2023 parallel aan het rijksstoetsproces van de gebiedsprogramma's en maatregelpakketten door LNV een quickscan is uitgevoerd naar maatregelen die kansrijk zijn voor financiering.</i> • <i>Om tot een verantwoorde besteding van middelen te komen kennisinstellingen (WEcR) is gevraagd een oordeel te geven over de in juli 2023 ingediende maatregelpakketten in het kader van de provinciale programma's landelijk gebied (PPLGs).</i> • <i>In totaal hebben provincies 285 maatregelen ingediend die optelden tot € 2,7 mld. voor de jaren 2024-2026. Om de appreciatie volgens het benodigde tijdpad op te leveren heeft WEcR eerst de appreciatie uitgevoerd van de in de quick scan geïdentificeerde kansrijke maatregelen. WEcR heeft in de eerste appreciatiefase 173 maatregelen hiervan beoordeeld, optellend tot €1,6 mld.</i> • <i>Op basis van de beoordeling is besloten €1,28 mld te reserveren op de begroting van LNV voor de financiering van maatregelpakketten van de PPLG's.</i> <p>De brief geeft geen inzicht in de criteria die voor de quickscan zijn gehanteerd en ook niet in de bedragen die op basis van de toetsing door WEcR per provincie beschikbaar komen.</p>
1 februari 2024	<p>Brief LNV aan Tweede Kamer 'Beantwoording vragen gesteld tijdens de behandeling van de begroting van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en het Diergezondheidsfonds 2024'</p>	<p>Deze brief bevat bij de beantwoording van de vragen van de BBB een overzicht van de financiële omvang van door afzonderlijk door provincies ingediende maatregelpakketten en het aan hen toegekende bedrag of basis van de gevolgde selectieprocedure. Voor de provincie Noord-Holland is potentieel €12 miljoen aan maatregelen goedgekeurd. De brief vermeldt: '<i>De bedragen voor de kansrijke pakketten per provincie betekenen nog geen besluit. Provincies moeten nog aangepaste maatregelpakketten indienen. Daarop zal een definitieve toetsing plaats vinden. Daardoor is nog niet definitief welke bedragen provincies zullen ontvangen.</i>' Later wordt duidelijk dat deze €12 miljoen vastgelegd is in de begroting als <i>maximaal</i> mogelijk bedrag voor de bijdrage van het Rijk aan de maatregelen van Noord-Holland in de eerste financieringsronde.</p>
12 februari 2024	<p>Technische toelichting door RTLG/LNV bij PNH op proces koploper-projecten</p>	<p>In een presentatie wordt toegelicht hoe de selectie van voor financiering in aanmerking komende maatregelen precies heeft plaatsgevonden. De criteria van de uitgevoerde quickscan worden toegelicht, evenals de beoordelingswijze van WEcR. De quickscan richtte zich op het selecteren van die maatregelen die het meeste kans hebben om voor financiering in aanmerking te komen. Het Fieldlab Groene Hart en het Landbouwportaal zijn in de quickscan afgevallen en niet beoordeeld in de eerste ronde van WEcR.</p>

		Daarnaast wordt informatie gegeven over het besluitvormingstraject bij het Rijk over de begroting van LNV om financiering van de maatregelen mogelijk te maken.
29 februari 2024	De resultaten van de tweede toetsronde van WEcR kwamen 29 februari 2024 beschikbaar.	In de tweede fase van toetsing door WEcR zijn de maatregelpakketten getoetst die in fase 1 niet zijn beoordeeld. Maatregel 1 (Fieldlab Groene Hart) is bij de beoordeling opgesplitst in vijf submaatregelen, waarvan er twee als 'verbeterbaar' en daarmee potentieel financierbaar worden gekwalificeerd. Door RTLG is vervolgens gecommuniceerd dat dit €9,1 miljoen betreft.
4 maart 2024	Brief LNV met Aanvullende kaders	In deze brief wordt aangegeven: "Alleen maatregelpakketten die voor de toetsronde van zomer 2023 zijn ingediend en een positief oordeel hebben gekregen <i>in de eerste appreciatie</i> van WEcR (16 januari 2024) worden, na opnieuw indiening uiterlijk 1 april, getoetst en komen in aanmerking voor een financiële bijdrage binnen de nu beschikbare middelen van € 1,28 miljard". Op dit moment wordt duidelijk dat de maatregelen die door WEcR in fase 2 zijn beoordeeld (Fieldlab en Landbouwportaal) niet in aanmerking komen voor financiering uit het nu beschikbare budget.
29 maart 2024	Brief provincie aan LNV Indiening bijgestelde koplopersmaatregelpakketten PPLG	<p>De provincie verbetert in samenwerking met de ambtenaren van RTLG/LNV de zeven eerder ingediende maatregelpakketten en biedt deze aan voor financiering. De provincie spreekt in de aanbiedingsbrief haar verbazing uit over het geringe toegewezen bedrag van €12 miljoen (indicatief). <i>"Dit naar aanleiding van de beoordeling van Wageningen Economic Research (WEcR) van slechts een deel van de ingediende koplopersmaatregelpakketten. Wij zijn teleurgesteld over deze gang van zaken. Temeer daar er ten aanzien van de beoordeling en appreciatie is gewerkt op basis van de – op uw verzoek – snel ingediende aanvraag in juli 2023. Dit geldt ook voor de zogenaamde fase 2 van WEcR. Terwijl er dus juist bijgestelde versies beschikbaar waren. Uiteraard geldt dit eveneens voor de andere provincies, maar het verschil voor onze provincie is onevenredig groot."</i></p> <p>De provincie biedt naast de al eerder ingediende maatregelen met deze brief ook nog enkele nieuwe maatregelen aan die optellen tot een totaalbedrag van ca.€85 miljoen. Het is bekend dat deze maatregelen nog niet door het ministerie zullen worden beoordeeld, maar de provincie hoopt wel nu al het gesprek aan te kunnen gaan voor verbetering van deze pakketten, zodat zij gereed zijn op het moment dat er wel weer financiering beschikbaar komt, in welke vorm dan ook.</p> <p>In het Hoofdlijnenakkoord (16 mei 2024) staat het voornemen om de Tijdelijke wet op het Transitiefonds in te trekken.</p>

7 juni 2024	Brief LNV 'Uitkomsten integrale beoordeling maatregelpakketten Noord-Holland'	Deze brief geeft de uitkomst van het toetsproces door het interdepartementale toetsteam van de door de provincie op 29 maart ingediende koplopersmaatregelpakketten weer. De eerder door WEcR positief beoordeelde maatregelen komen allen in aanmerking voor financiering in de eerste of tweede financieringsronde (als de verdere besluitvorming hierover positief verloopt). Er zijn enkele verschuivingen in het budget en voor het Fieldlab heeft het Rijk nog wat extra voorwaarden geformuleerd.
-------------	---	--

Bijlage 3 Schematisch verloop selectieproces ingediende maatregelen

