



WHITEPAPER VOOR PROVINCIËS

STUREN OP NATUURHERSTEL MET PROVINCIALE REGIE

BESTUURLIJK-JURIDISCH EN UITVOERINGSGERICHT
RAAMWERK VOOR PROVINCIALE NATUURTEAMS –
EUROPESE NATUURHERSTELVERORDENING



NLadviseurs

Sterke natuur voor iedereen

INLEIDING

NLadviseurs werkt dagelijks op het snijvlak van ecologie, ruimtelijke ontwikkeling, bestuurlijke besluitvorming en uitvoering. Juist daar wordt zichtbaar dat natuurherstel niet langer kan worden benaderd als een afzonderlijk beleidsdossier. De Europese Natuurherstelverordening vraagt om herstelmaatregelen voor uiteenlopende ecosystemen, om nationale herstelplannen, monitoring en rapportage, en om vertaling naar concrete uitvoering in gebieden. Voor provincies betekent dit dat bestaande opgaven rond Natura 2000, NNN, stikstof, water, landbouw, stedelijke vergroening en ruimtelijke ordening steeds nadrukkelijker in één uitvoeringslogica moeten worden gebracht.

Dit whitepaper is geschreven omdat wij zien dat de grootste uitdaging ligt in het organiseren van uitvoerbaarheid. Provincies krijgen een cruciale rol in de doorwerking van het Natuurplan, terwijl nog veel randvoorwaarden in ontwikkeling zijn: bestuurlijke afspraken, financiering, monitoring, juridische instrumenten en de verdeling van verantwoordelijkheden tussen Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en gebiedspartijen.

Wie wacht tot alle nationale kaders volledig zijn uitgekristalliseerd, loopt het risico dat uitvoering, capaciteit en gebiedsdraagvlak te laat worden georganiseerd.

Met dit whitepaper willen wij provinciale natuurteams, programmamanagers, juristen, concerncontrollers en gebiedsregisseurs een denkrichting bieden om nu al scherper te sturen. Zie het niet als een blauwdruk die overal hetzelfde kan worden toegepast, maar als praktisch raamwerk om de NHV te vertalen naar provinciale keuzes: welke gebieden vragen prioriteit, welke maatregelen zijn juridisch en ecologisch noodzakelijk, welke bevoegdheden en middelen zijn nodig, hoe wordt voortgang aantoonbaar gemaakt en hoe blijft natuurherstel maatschappelijk uitlegbaar?

Onze overtuiging is dat de NHV provincies niet alleen verplichtingen oplegt, maar ook een kans biedt. De verordening kan helpen om versnipperde natuuropgaven te ordenen, gebiedsontwikkeling juridisch houdbaarder te maken en investeringen in bodem, water, biodiversiteit en leefomgeving beter te onderbouwen. Dat vraagt wel om een zakelijke aanpak: geen vrijblijvende beleidslaag erbij,

maar een uitvoerbaar programma waarin gebied, bevoegdheid, budget, beheer en bewijs samenkomen. Dit whitepaper is bedoeld als startpunt voor dat gesprek én als uitnodiging om snel de eerste provinciale startfoto, prioritering en uitvoeringsagenda op te bouwen.

Guido Hamelink
Algemeen directeur, NLadviseurs

1. DE KERN VAN DIT WHITEPAPER

De Europese Natuurherstelverordening maakt natuurherstel voor provincies structureel minder vrijblijvend. De verordening is Europese wetgeving die lidstaten verplicht maatregelen te treffen om ecosystemen te herstellen en verslechtering tegen te gaan; zij bevat doelstellingen voor onder meer land-, kust-, zoetwater-, mariene, stedelijke, landbouw- en bosecosystemen en vereist nationale herstelplannen met monitoring en rapportage richting de Europese Commissie ¹. In het Nederlandse traject wordt dit vertaald naar het Natuurplan: het [Concept Ontwerp-Natuurplan](#) beschrijft een beleidsdocument dat doelen koppelt aan uitvoering, wetgeving, governance, verantwoordelijkheden, monitoring, financiën en vervolgproces.

Voor provincies betekent dit dat natuurbeleid niet langer primair kan worden georganiseerd als sectorale beleidsontwikkeling, maar als **juridisch geborgde programmatische uitvoering**. Provincies zijn cruciale uitvoerders: zij leveren input voor het nationale plan, voeren natuurherstelmaatregelen uit in onder meer Natura 2000-gebieden en het Natuurnetwerk Nederland, verzorgen monitoring en rapportage en werken samen met Rijk, gemeenten en waterschappen. Die rol is logisch en tegelijkertijd bestuurlijk kwetsbaar: provincies kunnen niet verantwoordelijk worden gehouden voor doelbereik zonder voldoende taakhelderheid, bevoegdheden, middelen, gegevens en bestuurlijke escalatielijnen.

¹ https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/nature-restoration-regulation_en





De kern van dit whitepaper is daarom een uitvoeringsraamwerk met zes sporen. Daarmee wordt de NHV niet alleen vertaald naar interne provinciale programmering, maar ook naar een maatschappelijk uitlegbaar uitvoeringscontract:

1. **Juridische verankering:** expliciete koppeling tussen EU-verplichtingen, Omgevingswet, provinciale taken, instructieregels, vergunningverlening, gebiedsbescherming en verslechteringspreventie.
2. **Gebiedsgerichte programmering:** prioritering van gebieden waar natuurherstel, stikstofreductie, hydrologisch herstel, waterkwaliteit en landbouwtransitie elkaar versterken.
3. **Bestuurlijke governance:** heldere rolverdeling tussen Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen, terreinbeheerders en maatschappelijke partijen, inclusief besluitvormings- en escalatielijnen.
4. **Monitoring en adaptieve sturing:** uniforme indicatoren voor habitattypen, soorten, drukfactoren en maatregelvoortgang, met periodieke herijking.

5. **Financiële en uitvoeringsmatige realiteit:** geen maatregelen zonder dekking, uitvoeringscapaciteit, grondstrategie, juridische route en beheerafspraken.
6. **Omgevingsmanagement en maatschappelijke legitimiteit:** vroegtijdige betrokkenheid van gebiedspartijen, wettelijke inspraak, publiekscommunicatie en bestuurlijke transparantie als randvoorwaarde voor uitvoerbaarheid.

De conclusie is scherp: een provincie die de Natuurherstelverordening alleen benadert als extra beleidslaag bovenop bestaande programma's, creëert bestuurlijke druk zonder bereik. Een provincie die de verordening gebruikt **als ordenend kader voor bestaande en nieuwe gebiedsopgaven** kan juist versnelling organiseren, mits zij juridisch precies, bestuurlijk zakelijk en uitvoeringsgericht te werk gaat. Het [Impact Assessment Europese Natuurherstelverordening](#) onderstreept dit: de grootste opgave ligt in daadwerkelijke uitvoering; monitoring, aansluiting van bestaand beleid en aanvullende financiering zijn wezenlijke randvoorwaarden.

2. CONTEXT: WAAROM PROVINCIES NU MOETEN HERORDENEN

De Natuurherstelverordening is geen losstaand natuurdossier. Zij grijpt in op de samenhang tussen biodiversiteit, stikstof, water, landbouw, klimaat, ruimtelijke ordening en vergunningverlening. De Europese Commissie beschrijft de verordening als de eerste brede, continentale wet voor natuurherstel en koppelt herstel expliciet aan biodiversiteit, klimaatadaptatie, ecosysteemdiensten, voedselzekerheid en rampenpreventie².

Nederland heeft het Natuurplan nodig om aan de Europese verplichtingen te voldoen. Het [Concept Ontwerp-Natuurplan](#) stelt dat de Natuurherstelverordening sinds 18 augustus 2024 van kracht is, rechtstreeks doorwerkt en

bindend is; Nederland moet uiterlijk 1 september 2026 een ontwerp indienen en uiterlijk 1 september 2027 een definitief Natuurplan. Het definitieve plan moet beleidsopties vertalen naar concrete maatregelen, inclusief fasering, bijdrage aan doelen, begroting en financiële dekking.

Voor provincies is dit relevant omdat bestaande taakvelden (Natura 2000, NNN, agrarisch natuurbeheer, gebiedsprocessen, water en bodem, ruimtelijke ordening) in één uitvoeringslogica moeten worden gebracht. De Omgevingswet kent verplichte programma's wanneer dat nodig is om Europese regelgeving uit te voeren; bestuursorganen kunnen daarbij bevoegd gezag zijn voor programma's op rijk-,

provincie-, gemeente- of waterschapsniveau³. Het Natuurplan vormt daarmee de schakel tussen EU-verplichting, nationaal programma en provinciale uitvoering.

De bestuurlijke les is dat provincies niet moeten wachten op volledige nationale perfectie. Juist omdat definities, AMvB's, monitoringkaders en financieringsarrangementen nog doorontwikkelen, is het provinciale belang om nu de eigen uitvoeringspositie te bepalen: welke gebieden, welke drukfactoren, welke maatregelen, welke juridische instrumenten, welke afhankelijkheden en welke bestuurlijke claims kunnen we verwachten of inzetten?

² https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/nature-restoration-regulation_en

³ <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/programma/verplichte-programma-s/>

3. BESTUURLIJK-JURIDISCH KADER

3.1 EUROPESE VERPLICHTING EN NATIONALE DOORWERKING

De Natuurherstelverordening verplicht lidstaten tot herstelmaatregelen, nationale herstelplannen, monitoring en rapportage. De Europese Commissie geeft aan dat lidstaten nationale herstelplannen moeten indienen, voortgang moeten monitoren en rapporteren; het Europees Milieuagentschap maakt technische voortgangsrapporten en de Commissie rapporteert over implementatie⁴. De Europese referentieportal voor de Nature Restoration Regulation bevat richtlijnen, formats, datamodellen en rapportagehulpmiddelen voor nationale herstelplannen; het uniforme format moet vergelijkbaarheid en implementatie ondersteunen⁵.

Het Nederlandse traject sluit daarop aan via het Natuurplan. Momenteel moet het Ontwerp-Natuurplan van beleidsopties naar concrete maatregelen worden uitgewerkt, inclusief begroting en financiële dekking richting het definitieve Natuurplan.

3.2 OMGEVINGSWET ALS JURIDISCHE KAPSTOK

De Omgevingswet vormt de juridische basis voor programma's, instructieregels, bevoegdheden en taaktoedeling. Het [Concept Ontwerp-Natuurplan](#) stelt dat het Natuurplan een verplicht programma onder de Omgevingswet is en dat regelgeving nodig is om verantwoordelijkheden, uitvoering, monitoring, rapportage, bevoegdheden en instrumenten vast te leggen.

Voor provincies betekent dit: elk provinciaal uitvoeringsprogramma moet juridisch herleidbaar zijn. Niet alleen “wat willen we doen?”, maar ook:

- Welke wettelijke of bestuurlijke verplichting wordt ingevuld?
- Welk bevoegd gezag verantwoordelijk is?
- Welk instrument wordt ingezet?
- Welke besluitvorming nodig is?
- Welke monitoring aantoont dat de maatregel werkt?
- Welke financiering en beheerafpraak de maatregel duurzaam maken?

⁴ https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/nature-restoration-regulation_en

⁵ <https://biodiversity.europa.eu/europes-biodiversity/nature-restoration/reference-portal-for-nature-restoration-regulation>

3.3 INTERBESTUURLIJKE VERHOUDINGEN EN UITVOERBAARHEID

De Code Interbestuurlijke Verhoudingen bevat afspraken voor goed samenspel tussen overheden en het bundelen van krachten om maatschappelijke opgaven sneller, effectiever en democratisch gelegitimeerd aan te pakken⁶. Voor beleid dat decentrale overheden raakt, vraagt de Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden expliciet aandacht voor aansluiting op bestaande taken, deskundigheid, capaciteit, middelen en de verhouding tussen uitkeringsvorm en beleidsvrijheid⁷.

Dat is voor natuurherstel geen procedurele bijzaak; nieuwe provinciale taken zonder capaciteit, data, bevoegdheden of middelen leiden tot juridische risico's, bestuurlijke vertraging en afnemend vertrouwen bij gebiedspartijen. De noodzakelijke bestuurlijke afspraak zou daarom kunnen zijn: **geen taak zonder instrument, geen instrument zonder financiering, geen financiering zonder prestatieafpraak, geen prestatieafpraak zonder monitoringsbasis.**

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/01/20/bijlage-2-code-interbestuurlijke-verhoudingen>

⁷ <https://www.kcbr.nl/ontwikkelen-beleid-en-regelgeving/beleidskompas/verplichte-kwaliteitseisen/uitvoerbaarheidstoets-decentrale-overheden-en-normenkader-interbestuurlijke-verhoudingen>

4. INHOUDELIJKE ANALYSE: NATUURHERSTEL ALS ECOSYSTEEMOPGAVE

4.1 ECOSYSTEEMGERICHT WERKEN

Een ecosysteemgerichte aanpak vertrekt niet vanuit losse soorten of losse maatregelen, maar vanuit de werking van bodem, water, hydrologie, stikstofbelasting, habitatkwaliteit, verbindingen, beheer en landgebruik. De Natuurherstelverordening zelf stuurt op herstel van ecosystemen, habitats en soorten, en op samenhang met klimaatadaptatie en ecosysteemdiensten⁸. Het [Concept Ontwerp-Natuurplan](#) benoemt als leidende principes onder meer focus op gebieden en maatregelen met grootste bijdrage aan doelbereik, consistentie tussen wettelijke, bestuurlijke en financiële afspraken, integrale aanpak voor soorten en samenhangende inzet van Rijk en medeoverheden.

Provincies moeten dit vertalen naar gebiedsdiagnoses. Een goede gebiedsdiagnose bevat minimaal:

- ecologische staat van habitattypen en soorten;
- dominante drukfactoren;
- juridische status van gebieden;
- maatregelen die al lopen;
- resterende opgave;
- uitvoeringskansen en blokkades;
- ruimtelijke conflicten;
- bestuurlijke afhankelijkheden.

⁸ https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/nature-restoration-regulation_en

4.2 DRUKFACTOREN: STIKSTOF, WATER, LANDGEBRUIK EN VERSNIPPERING

De belangrijkste drukfactoren moeten niet alleen worden benoemd, maar gekoppeld aan maatregelen en bevoegdheden. Het [Concept Ontwerp-Natuurplan](#) noemt generieke drukfactoren zoals versnippering en verlies aan leefgebied, stikstofdepositie, gewasbeschermingsmiddelen, verdroging, water- en bodemkwaliteit, invasieve exoten, bodemberoering, overbevissing en klimaatverandering. Voor Natura 2000-gebieden noemt het document stikstofdepositie, waterkwaliteit, waterkwantiteit, versnippering of te kleine omvang van gebieden en invasieve exoten als veel voorkomende drukfactoren.

De fout die provincies moeten vermijden is drukfactoren als algemene context opnemen zonder bestuurlijke consequentie. Als stikstofdepositie een beperkende factor is, moet duidelijk zijn welke bronmaatregelen, vergunningroutes, gebiedsafspraken en rijksafhankelijkheden relevant zijn. Als

hydrologie beperkend is, moet duidelijk zijn welke peilbesluiten, waterschapsmaatregelen, grondverwerving, schaderegelingen of beheerafspraken nodig zijn. Als versnippering beperkend is, moet ruimtelijke programmering worden gekoppeld aan NNN, overgangszones, landschapselementen en faunaverbindingen.

4.3 RUIMTELIJKE AFWEGINGEN

Natuurherstel concurreert niet simpelweg met landbouw, woningbouw, energie of infrastructuur; het structureert de randvoorwaarden waaronder die functies juridisch en ecologisch houdbaar kunnen plaatsvinden. De Europese Commissie noemt herstel van ecosystemen expliciet relevant voor water- en luchtkwaliteit, bestuiving, bescherming tegen overstromingen en voedselzekerheid⁹. Het impactassessment stelt dat niet-handelen hoge maatschappelijke kosten kan veroorzaken en dat ecosystemendiensten zoals bodem-, lucht- en drinkwaterkwaliteit, voedselvoorziening en recreatie op lange termijn in gevaar kunnen komen.

Voor provincies betekent dit dat ruimtelijke afwegingen expliciet moeten worden gemaakt. Niet elk gebied kan alles dragen. De bestuurlijke kwaliteit zit in het transparant maken van keuzes:

- waar natuurherstel juridisch prioriteit heeft;
- waar functiecombinaties mogelijk zijn;
- waar landbouwtransitie nodig is;
- waar compensatie of overgangsbeheer aan de orde is;
- waar nieuwe economische ontwikkeling afhankelijk is van drukfactorreductie.

⁹ https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/nature-restoration-regulation_en

5. BELEIDSOPTIES VOOR PROVINCIALE UITVOERING

OPTIE	KERN	VOORDEEL	RISICO	WANNEER TOEPASSEN
1. Minimalistische nalevingsroute	Alleen strikt noodzakelijke NHV-verplichtingen uitvoeren	Juridisch sober; beperkt bestuurlijk bereik	Kans op versnippering, vertraging en onvoldoende doelbereik	Alleen voor onderdelen met duidelijke rijkssturing en beperkte provinciale beleidsruimte
2. Integrale gebiedsroute	NHV koppelen aan Natura 2000, NNN, stikstof, water, landbouw en ruimtelijke ordening	Grootste uitvoerings- en synergiepotentieel	Complexe governance; vraagt stevige programmasturing	Voorkeursroute voor provincies
3. Thematische programmaroute	Losse modules voor stikstof, water, landbouw, bossen, stedelijk groen	Overzichtelijk voor teams en begroting	Risico op verkokering	Als tussenstap of voor provinciebrede instrumentontwikkeling
4. Juridisch-instrumentele route	Focus op bevoegdheden, instructieregels, vergunningverlening en bescherming	Versterkt rechtszekerheid	Kan technocratisch worden zonder gebiedsdraagvlak	Nodig bij verslechteringspreventie en ruimtelijke druk
5. Adaptieve route	Starten met beste beschikbare kennis en periodiek bijsturen	Realistisch bij kennisleemten	Vereist discipline in monitoring en besluitvorming	Altijd combineren met optie 2

De voorkeursbenadering is **optie 2, aangevuld met optie 4 en 5**: een integrale gebiedsroute, juridisch geborgd en adaptief gestuurd.

6. VOORKEURSAANPAK: PROVINCIAAL NATUURHERSTELPROGRAMMA ALS UITVOERINGSCONTRACT

Advies is om met een provinciaal natuurherstelprogramma te werken. Een richtinggevend uitvoeringskader waarmee provincies concreet invulling geven aan de voorwaarden van de NHV. Dat vraagt om een programma dat beleid, uitvoering, bestuur, gebiedspartners en samenleving met elkaar verbindt. Het Beleidskompas kan daarbij dienen als praktische ordening: vertrek vanuit het probleem, formuleer doelen en opties, weeg gevolgen en voorkeursrichting, en betrek belanghebbenden vroegtijdig en in co-creatie. Dit laatste is voor de NHV is overigens een voorwaarde voor uitvoerbaarheid. Zonder maatschappelijk draagvlak, duidelijke participatieroutes en bestuurlijke transparantie neemt de kans op juridische vertraging en gebiedsweerstand toe en daarmee de vertraging op natuurherstel.

6.1 PROGRAMMASTRUCTUUR

Werk voor het programma aan zeven bouwstenen:

1. **Opgavebeeld:** wettelijke doelen, bestaande verplichtingen, ecologische staat en restopgave.
2. **Gebiedskeuze:** prioritaire gebieden en overgangszones.
3. **Maatregelenpakket:** herstel-, drukfactor-, beheer- en ruimtelijke maatregelen.
4. **Juridische borging:** bevoegd gezag, instrumenten, besluitvormingsroute en vergunningeffecten.
5. **Uitvoeringsorganisatie:** governance, capaciteit, planning, grondstrategie, participatie en escalatie.
6. **Monitoring en financiën:** indicatoren, datastromen, evaluatiemomenten, budget en dekking.

7. **Omgevingsmanagement:** stakeholderbetrokkenheid, wettelijke inspraak, publiekscommunicatie en bestuurlijke transparantie, gericht op een natuurinclusieve samenleving waarin herstel ook zichtbaar wordt in de leefomgeving van burgers.



6.2 MODULAIRE UITWERKING

MODULE A - NATUURHERSTEL NATURA 2000 EN NNN

Doel: herstel van habitattypen, leefgebieden van soorten en voorkomen van verslechtering.

Instrumenten: beheerplannen, gebiedsprogramma's, natuurdoelanalyses, NNN-instrumentarium, herstelmaatregelen, toegangsbescherming waar nodig.

KPI's: oppervlakte hersteld habitat, kwaliteitsscore, abiotische condities, typische soorten, uitvoering maatregelen, juridische borging.

MODULE B - STIKSTOF EN VERGUNNINGRUIMTE

Doel: reductie van druk op stikstofgevoelige natuur en vergroten van juridische houdbaarheid van maatschappelijke ontwikkeling.

Instrumenten: bronmaatregelen, zonering rond Natura 2000, vergunningstrategie, monitoring depositie, gebiedsgerichte afspraken.

KPI's: reductie depositie per gebied, aandeel habitat onder kritische depositiewaarde, voortgang bronmaatregelen, vergunningrisico's.

MODULE C - WATER, BODEM EN HYDROLOGIE

Doel: herstel van grondwaterstanden, waterkwaliteit, beek- en rivierprocessen en natte natuur

Instrumenten: peilbeheer, KRW-maatregelen, beekherstel, vernatting, grondstrategie, waterschapsafspraken.

KPI's: grondwaterstand, waterkwaliteit, areaal vernat, barrières verwijderd, ecologische waterkwaliteit.

MODULE D - LANDBOUWTRANSITIE EN AGRARISCH NATUURBEHEER

Doel: combineren van biodiversiteitsherstel met toekomstbestendig grondgebruik.

Instrumenten: ANLb, GLB-instrumenten, extensivering, landschapselementen, veenweideaanpak, bedrijfsgerichte ondersteuning.

KPI's: hectares effectief beheer, landschapselementen, boerenlandvogelindex, bestuiverindicatoren, veenmaatregelen.

MODULE D - LANDBOUWTRANSITIE EN AGRARISCH NATUURBEHEER

Doel: combineren van biodiversiteitsherstel met toekomstbestendig grondgebruik.

Instrumenten: ANLb, GLB-instrumenten, extensivering, landschapselementen, veenweideaanpak, bedrijfsgerichte ondersteuning.

KPI's: hectares effectief beheer, landschapselementen, boerenlandvogelindex, bestuiverindicatoren, veenmaatregelen.

MODULE E - BOSSEN, LANDSCHAPSELEMENTEN EN KLIMAAT

Doel: versterken van boskwaliteit, verbinding, koolstofvastlegging en klimaatadaptatie.

Instrumenten: Bossenstrategie, bosrevitalisering, landschapselementenregister, beheerafspraken.

KPI's: bosvogelindex, dood hout, bosstructuur, connectiviteit, organische koolstof.

MODULE F - STEDELIJKE EN OVERGANGSECOSYSTEMEN

Doel: koppelen van stedelijk groen, boomkroonbedekking, klimaatadaptatie, bestuiverherstel en ecologische verbindingen tussen stad en omliggende natuurzones. Hoewel provincies niet het primaire bevoegd gezag zijn voor stedelijke inrichting, hebben zij wel een rol in de ruimtelijke samenhang, regionale groenstructuren en de verbinding tussen Natura 2000, NNN, overgangszones en stedelijke ecosystemen. Artikel 8 van de NHV maakt deze koppeling bestuurlijk relevanter: stedelijke groene ruimte en boomkroonbedekking mogen richting 2030 niet afnemen en moeten daarna toenemen.

Instrumenten: gemeentelijke omgevingsplannen, provinciale omgevingsverordening, groencompensatie, regionale groenstructuren, overgangszones stad-land en afspraken over beheer.

KPI's: stedelijke groene ruimte, boomkroonbedekking, ecologische verbindingen, hittestressreductie, bestuiverhabitat en bijdrage aan regionale natuurverbindingen.

7. UITVOERINGSAGENDA 2026 – 2030

FASE 1: PROVINCIALE STARTFOTO EN JURIDISCHE POSITIEBEPALING

Elke provincie stelt een bestuurlijk vastgestelde startfoto op met:

- overzicht van Natura 2000-, NNN- en overgangsgebieden;
- lopende maatregelen en bestaand beleid;
- drukfactoranalyse per gebied;
- juridische knelpunten;
- lacunes in monitoring;
- uitvoeringscapaciteit;
- financieringsbeeld;
- afhankelijkheden van Rijk, gemeenten en waterschappen.

Deze fase is geen verkennende exercitie maar besluitvormingsvoorbereiding. Het impactassessment waarschuwt dat uitvoering, monitoring en financiering vroeg moeten worden uitgewerkt, omdat bijsturing anders te laat komt.

FASE 2: PRIORITERING EN GEBIEDSPROGRAMMERING

Provincies selecteren prioritaire gebieden op basis van:

- juridische urgentie;
- ecologische herstellpotentie;
- bijdrage aan 2030-verplichtingen;
- samenloop met stikstof, water en landbouw;
- uitvoerbaarheid;
- sociaaleconomische impact, verdelingseffecten en noodzaak van flankerend beleid;
- maatschappelijk draagvlak en kans op uitvoeringscoalities;
- beschikbaarheid van middelen en grond.

De selectie moet bestuurlijk uitlegbaar zijn. Een provincie die alles prioriteit noemt, maakt feitelijk niets prioriteit.

Deze toevoeging is noodzakelijk omdat herstelmaatregelen ongelijk kunnen neerslaan tussen sectoren, regio's en typen grondeigenaren. Een gebied met hoge ecologische urgentie kan bestuurlijk alsnog vastlopen wanneer effecten op landbouw, visserij, grondposities, recreatie of woningbouw niet vooraf zichtbaar zijn gemaakt. Flankerend beleid – compensatie, overgangsbeheer, bedrijfsgerichte ondersteuning of fasering – hoort daarom niet achteraf bij het conflictmanagement, maar vooraf bij de prioritering.

FASE 3: MAATREGELENPAKKETTEN EN UITVOERINGSBESLUITEN

Per prioritair gebied wordt een maatregelenpakket vastgesteld met:

- ecologisch doel;
- maatregeltype;
- locatie;
- uitvoerder;
- bevoegd gezag;
- planning;
- kosten;
- dekking;
- juridische route;
- beheer na realisatie;
- monitoringsindicatoren;
- risico's en mitigerende maatregelen

FASE 4: BESTUURLIJKE AFSPRAKEN EN FINANCIËLE DEKKING

Provincies sluiten gebieds- of thematische afspraken met:

- Rijk: taak, middelen, instructieregels, rapportage;
- waterschappen: hydrologie, waterkwaliteit, peilbeheer;
- gemeenten: ruimtelijke borging en stedelijk groen;
- terreinbeheerders: beheer en uitvoering;
- landbouwcollectieven: agrarisch natuurbeheer en transitie;

- maatschappelijke partijen: participatie en mede-eigenaarschap.

Het [Concept Ontwerp-Natuurplan](#) koppelt de definitieve uitwerking aan het maatregelenpakket onder de Ministeriële Taskforce Landbouw, Natuur en Stikstof en noemt een gereserveerd investeringspakket van €20 miljard voor natuurherstel, gebiedsontwikkeling en landbouwtransitie.

De financiële onderbouwing zou daarbij niet alleen vanuit kosten moeten worden opgebouwd, maar ook vanuit vermeden schade en maatschappelijke baten. In de landelijke MKBA worden de baten van natuurherstel richting 2050 geraamd op ten minste €129 miljard. Provincies kunnen deze batenlogica gebruiken om investeringen in de vijf uitvoeringsvoorwaarden (gebied, bevoegdheid, budget, beheer en bewijs) bestuurlijk zakelijk te onderbouwen richting Rijk, Staten en gebiedspartners.

Let wel: MKBA-baten geen vrije kasstroom zijn: zij legitimeren investeringen, maar vervangen geen harde dekking, kasritme, uitvoeringscapaciteit of beheerbudget.

FASE 5: ADAPTIEF BEHEER EN HERIJKING

Monitoring moet leiden tot bestuurlijke besluiten, niet alleen tot rapportages. Het nationale en provinciale systeem moet daarom werken met:

- jaarlijkse uitvoeringsrapportage;
- tweejaarlijkse effectrapportage;
- vierjaarlijkse herprioritering;
- escalatie bij achterblijvende maatregelen;
- bijstelling van gebiedsprogramma's bij onvoldoende doelbereik.

8. MONITORING, KPI'S EN GEGEVENSGOVERNANCE

Monitoring moet drie vragen beantwoorden:

1. **Doen we wat is afgesproken?**
Procesindicatoren: maatregelen gestart, hectares ingericht, besluiten genomen, middelen besteed.
2. **Werkt het ecologisch?**
Effectindicatoren: habitatkwaliteit, soorten, abiotiek, water, bodem, drukfactorreductie.
3. **Is het bestuurlijk houdbaar?**
Governance-indicatoren: capaciteit, financiering, juridische procedures, gebiedsdraagvlak, escalaties.

BIJ12 beschrijft het monitoringssysteem van Rijk, provincies en beheerders als uniforme informatiebasis voor sturing op natuurkwaliteit en rapportages over Natuurnetwerk en Natura 2000-gebieden. De Natuurherstelverordening vereist bovendien monitoring en rapportage, en het nationale herstelplan moet monitoring, beoordeling van doeltreffendheid en zo nodig herziening van maatregelen bevatten. Voor stedelijke ecosystemen is de nulmeting over referentiejaar 2024 cruciaal; de Europese monitoring gebruikt Copernicus-data voor stedelijke groene ruimte en boomkroonbedekking. Provincies moeten deze EU-systematiek respecteren en waar nodig aanvullen met fijnmazigere nationale, provinciale of gemeentelijke bronnen, maar niet vervangen door lokale definities die de vergelijkbaarheid ondermijnen.



Een provinciaal monitoringskader bevat minimaal:

NIVEAU	INDICATOREN	FREQUENTIE	EIGENAAR
Habitat	oppervlakte, kwaliteit, structuur/functie, abiotiek	periodiek volgens landelijke methode	provincie / beheerder
Soorten	populatietrend, leefgebiedkwaliteit, verbinding	jaarlijks of meetnet-afhankelijk	provincie / kennispartners
Drukfactoren	stikstof, hydrologie, waterkwaliteit, versnippering	jaarlijks	provincie / waterschap / Rijk
Uitvoering	maatregelen, planning, budget, risico's	kwartaal/halfjaar	programmabureau
Governance	besluitvorming, capaciteit, escalatie, participatie	halfjaarlijks	stuurgroep

Methodisch betekent dit dat iedere provincie onderscheid moet maken tussen drie datalagen: de verplichte Europese rapportagelaag, de landelijke uniforme natuurmonitoring en aanvullende gebiedsdata voor sturing. Copernicus is noodzakelijk voor Europese vergelijkbaarheid, maar kan op lokaal niveau te grof zijn om beheerkeuzes te verklaren. De juiste lijn is daarom: één officiële referentie voor rapportage, aangevuld met fijnmazige gegevens voor analyse, besluitvorming en adaptief beheer.

9. GOVERNANCE: ROLLEN EN BESLUITVORMING

9.1 ROLVERDELING

Er zijn rollen voor Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen te onderscheiden. Het Rijk is systeemverantwoordelijk, stelt kaders, coördineert EU-verplichtingen, verzorgt financiering en rapporteert richting EU; provincies zijn decentrale uitvoerders voor natuurherstel op land en organiseren gebiedsplannen, maatregelen, monitoring en afstemming met terreinbeheerders, landbouwers en waterschappen.

Provinciale governance moet daarom bestaan uit:

- **Bestuurlijke stuurgroep:** gedeputeerden natuur, landbouw, water, ruimte; waterschap; gemeenten; eventueel Rijk.
- **Ambtelijk programmteam:** natuur,

juridisch, gebiedsontwikkeling, financiën, data, communicatie.

- **Gebiedstafels:** terreinbeheerders, landbouw, gemeenten, waterschap, maatschappelijke partijen.
- **Juridisch-financiële toetsgroep:** borgt uitvoerbaarheid, mandaat, staatssteun, grond, vergunningen en dekking.
- **Omgevingsmanagementspoor:** organiseert stakeholderbetrokkenheid, wettelijke inspraak, publiekscommunicatie en bestuurlijke transparantie, zodat gebiedsbesluiten niet alleen juridisch correct maar ook maatschappelijk uitlegbaar zijn.
- **Datatafel:** uniforme monitoring, GIS, rapportages en kwaliteitstoetsing.

9.2 ESCALATIE

Geen enkel gebiedsproces blijft conflictvrij. Daarom moet vooraf worden afgesproken:

- wanneer ambtelijke stagnatie bestuurlijk wordt geëscaleerd;
- wanneer financiële tekorten richting Rijk worden gebracht;
- wanneer gebiedsafspraken juridisch moeten worden aangescherpt;
- wanneer participatie niet tot consensus hoeft te leiden maar wel tot zorgvuldige besluitvorming.

10. MAAK NATUURHERSTEL CONCREET, BEGIN VANDAAG

De provinciale natuurherstelopgave vraagt nu om een extra impuls. De Natuurherstelverordening biedt de kans het natuurbeleid meer als ooit naar de kern van de provinciale activiteiten te vertalen als een verrijking en veiligstelling van ons landschap voor de komende generaties.

Sturing met juridische precisie, gebiedsgericht, financieel realistisch en bestuurlijk uitvoerbaar. De eerste stap is het ordenen van de opgave: welke Europese verplichting vraagt welke provinciale maatregel, welk juridisch instrument is nodig, wie beslist, wie betaalt, wie voert uit en hoe wordt zichtbaar of het werkt?

De kern is eenvoudig en dwingend: natuurherstel mislukt niet door gebrek aan ambitie, maar door onvoldoende vertaling naar **gebied, bevoegdheid, budget, beheer en bewijs**.

Wie deze vijf uitvoeringsvoorwaarden centraal zet, kan de NHV benutten als hefboom voor juridisch houdbare, ecologisch effectieve en maatschappelijk uitlegbare gebiedsontwikkeling. Begin daarom niet met alles tegelijk, maar met een bestuurlijk vastgestelde startfoto, prioritaire gebieden en een eerste uitvoerbaar maatregelenpakket. Daarmee wordt natuurherstel een concreet programma waarmee provincies vandaag kunnen beginnen.

AAN DE SLAG MET DE NATUURHERSTELVERORDENING

De Europese Natuurherstelverordening is van kracht, met 2024 als referentiejaar en 2030 als eerste deadline. Wat provincies nú doen in gebiedsontwikkeling, natuurbeleid, beheer en uitvoering, telt direct mee. De keuzes die provincies maken rondom deze onderwerpen kunnen niet langer los van elkaar kunnen worden bekeken.

Toch ontbreekt vaak nog het overzicht: waar raakt deze verordening de provincie echt, welke risico's zijn er en waar liggen kansen om beleid en uitvoering slimmer te verbinden? Met onze impact assessment maken we dat concreet en vertalen we dat concreet en vertalen we de opgave naar heldere keuzes voor beleid en uitvoering.

WAT LEVERT EEN IMPACT ASSESSMENT OP?

- een scherp beeld van de relevante NHV-opgave voor de provincie;
- inzicht in risico's, kansen en bestuurlijke consequenties;

- koppeling met lopende programma's en ruimtelijke ontwikkelingen;
- scenario's en keuzes voor beleid, projecten en beheer;
- een concrete route naar borging in bestaande plannen en uitvoeringspraktijk.

De impact assessment laat zien wat nú relevant is, waar nog onzekerheden zitten en welke keuzes provincies vandaag al kunnen maken. Zo krijgen zij grip op een complexe opgave en kunnen zij onderbouwd vooruit, zonder af te wachten.

Weten wat de Natuurherstelverordening concreet betekent voor de provincie?

Scan de QR en vraag een impact assessment aan.

