



# Op weg naar doelbereik in het ZH-PLG

Een externe analyse van gebiedsplannen voor de provincie Zuid-Holland

Maart 2026 |

# Inhoud

Achtergrond	3
Interne analyse	5
Doelen per deelgebied	6
Doel- en vraagstelling	7
Beleidstheorie	8
Methode	11
Stappen	12
<b>Resultaten op hoofdlijnen</b>	<b>13</b>
Kust en duinen	14
Zuid-Hollandse Delta	16
Veenweiden	18
<b>Reflectie op ZH-PLG als geheel</b>	<b>21</b>
Validatie van de interne analyse	22
Gebiedsprocessen en doelbereik	23
Emissies	24
Verstedelijking	26
Bronnen	27



# Achtergrond

De provincie Zuid-Holland werkt met het Zuid-Hollands Programma Landelijk Gebied (ZH-PLG) aan het realiseren van nationale en provinciale doelen voor het landelijk gebied.

In het ZH-PLG worden de belangen van natuur, water, bodem, stikstof, klimaat en landbouw samengebracht om deze doelen gebiedsgericht te realiseren.

De provincie is opgedeeld in 17 deelgebieden, en voor elk deelgebied hebben de gebiedspartners – waaronder provincie, gemeenten, waterschappen en belangenorganisaties – in 2025 een gebiedsplan opgesteld.

De gebiedspartners kregen de opdracht om de plannen zo concreet mogelijk uit te werken, inclusief maatregelen. De governance en ook de inhoud en diepgang van de gebiedsplannen verschillen echter per deelgebied.

De partners hebben de plannen in december 2025 aangeleverd. Het gaat om 12 complete gebiedsplannen en 5 minder gedetailleerd uitgewerkte gebiedsdocumenten (Oostland, Nieuwkoopse Plassen, Wierickerland, Zuidplas, Boskoop), met in totaal ongeveer 200 beschreven maatregelen.

# ZH-PLG - GGA kern- en deelgebieden



# Interne analyse

De provincie Zuid-Holland heeft de aangeleverde gebiedsplannen intern geëvalueerd.

Die interne analyse gaat eind maart 2026 naar Provinciale Staten.

Deze analyse is primair uitgevoerd op het niveau van de voorgestelde maatregelen, aan de hand van de vraag welke bijdrage deze maatregelen leveren aan welke doelen.

Beleidsmedewerkers bij de provincie hebben de interne analyse uitgevoerd en daarbij het formulier hiernaast gebruikt.

De interne analyse ging om de bijdrage van de maatregelen aan de gestelde doelen op het gebied van drukfactoren op N2000-gebieden (hydrologie, exoten, recreatie, stikstof), NNN, weide- en akkervogels, groenblauwe dooradering (GBDA), bos en bomen, de KRW en NH<sub>3</sub>-, CO<sub>2</sub>- en CH<sub>4</sub>-emissiereductie per gebied (zie slide 6).

**Formulier analysekader gebiedsplannen**

**Opgave**  
*Natuur*

**Deelopgave**  
*Beheer en versterken begrensde natuur*

**Uitwerkingsniveau**  
*Cat. A/F*

- > Beschrijf kort hoe de opgave is opgenomen in het gebiedsplan

**Indicatieve bijdrage (indien mogelijk)**  
*X % GBDA*

- > Geef het totaal van de bijdragen van de verschillende maatregelen

**Toelichting**

- > Benoem elke activiteit (uit de ambitie of projectformulier), de output en het doel
- > Geef aan in hoeverre elke activiteit bijdraagt aan het doel (veel / weinig)
- > Kwantificeer waar mogelijk
- > Geef een conclusie wat het totaal aan activiteiten oplevert ten aanzien van doelbereik
- > Benoem andere bevindingen (breder perspectief)
- > Beschrijf de samenhang met andere doelen
- > Geef aan wat je mist

**Verbetersuggesties**

- > Beschrijf hoe het plan kan worden aangepast om het uitwerkingsniveau te verbeteren.

**Activiteit/doel-matrix**

Activiteit	Output	Doel (waaraan bijdrage wordt geleverd)
1		
2		

# Doelen per deelgebied

In de interne analyse heeft de provincie per deelgebied beoordeeld in hoeverre de maatregelen bijdragen aan de doelen voor natuur, stikstof, water en klimaat. De doelen voor NNN, bos en bomen, de KRW en CH<sub>4</sub> moeten nog nader worden gespecificeerd in de gebiedsplannen.

	drukfactoren N2000	NNN	Weidevogels		Akkervogels		GBDA	bos en bomen	NH3	KRW	CO2 reductie	CH4 / lachgas
	verminderen impact drukfactoren		resterende opgave	extra aantal broedparen (2040) tov referentiejaar 2019	extra oppervlakte tov referentiejaar 2019	extra aantal broedparen (2040) tov referentiejaar 2019						
Duin- en Bollenstreek	Maatwerk uitwerking per N2000 gebied voor hydrologie, exoten en recreatie. Zonering voor stikstof onderzoeken aanvullend op generiek emissieplafond (SANE)	Opgave van 3.270 hectare is planologisch belegd. Extra kansen (uitbreiding en kwaliteitsverbetering) benutten	20-30	50 - 100	15 - 25	100 - 150	136-228	Kansen-gestuurde invulling. Geen opgave op te leggen op deelgebieden	35-45	Maatregelen over te nemen uit KRW spoor, kijken naar koppelmansen en voorkomen lock-ins		Geen maatregelen apart ontwikkelen, CH4 reductie inschatting op basis van maatregelenplan
Duin, Horst en Weide			15-25	50 - 100	5 - 10	30 - 50	94-178		35-45			
Westland			5 - 10	< 50	5 - 10	30 - 50	128-220		35-45			
Alblasserwaard			1100-1200	3.500 - 4.000	0 - 5	10 - 20	59-590		35-45		67.200	
Boskoop							29-45		35-45			
Krimpenerwaard			500-600	1.500 - 2.000			10-313		35-45		52.500	
Midden-Delfland			100-150	400 - 500	0 - 5	10 - 20	93-238		35-45		6.300	
Nieuwkoopse Plassen eo			300-350	1.000 - 1.500			207-497		35-45		46.200	
Oostland			25-35	50 - 100			102-195		35-45		2.100	
Groene Hart Noord			1.000-1.100	3.200 - 3.800	10 - 20	70-100	454-674		35-45		29.400	
Zuidplas en omgeving			50-100	200 - 300	0 - 5	10 - 20	157-283		35-45		6.300	
Eiland van Dordt			0 - 5	< 10	25 - 50	200 - 300	53-105		35-45			
Goeree-Overflakkee			35-45	100 - 150	50 - 75	350 - 450	399-715		35-45			
Hoeksche Waard			35-45	100 - 150	75 - 100	450 - 550	537-838		35-45			
IJsselmonde					25 - 50	200 - 300	0-116		35-45			
Voorne-Putten			90-110	300 - 350	20 - 40	150 - 250	182-475		35-45			
<b>Totaal</b>			<b>ca. 3.500 broedparen</b>	<b>ca. 12.000 ha</b>	<b>ca. 300 broedparen</b>	<b>ca. 1.900 ha</b>	<b>Ca. 2.600 tot 5.700 ha</b>		<b>Richting 2,5 kton reductie tov referentie 2020</b>	<b>210.000 CO2 t/j (ca. 30.000ha peilopzet 30-40cm - mv)</b>		

Bron: Provincie Zuid-Holland (in de gebiedsplannen is 'Nieuwkoopse Plassen eo' gesplitst in Nieuwkoopse Plassen en Wierickerland)

# Doel- en vraagstelling

De bevindingen uit de interne analyse zijn per gebiedsplan samengevoegd om conclusies te kunnen trekken over het behalen van de doelen.

Na het formuleren van de conclusies per deelgebied is per kerngebied en voor de gehele provincie samengevat wat de gebiedsplannen opleveren en waar meer inspanning nodig is.

De uiteindelijke conclusies geven een beeld van de stand van zaken en vormen de basis voor aanbevelingen voor de vervolgaanpak van het ZH-PLG in 2026.

In de hier gepresenteerde externe analyse hebben we enerzijds de doelgerichtheid van de gebiedsplannen geanalyseerd en anderzijds gecheckt of de conclusies van de hiervoor genoemde interne analyse over de vraag in hoeverre de gebiedsplannen bijdragen aan de opgaven van het ZH-PLG, navolgbaar zijn.

De externe analyse omvat reflecties op de doelgerichtheid van de maatregelen in de gebiedsplannen:

- Wat is de relatie tussen de opgaven en de maatregelen?
- Hoe dragen de maatregelen bij aan de doelen?
- Hoe dragen de gebiedsplannen bij aan het ZH-PLG als geheel?

# Beleidstheorie

Een beleidstheorie legt uit hoe en waarom bepaalde maatregelen leiden tot realisatie van specifieke doelen (Beekman et al., 2024; zie slide 10 voor een visuele weergave van een beleidstheorie). Een beleidstheorie beschrijft stap voor stap de:

- samenhang tussen opgaven en maatregelen – wat doen we?
- directe resultaten – wat verandert er meteen?
- tussentijdse resultaten – wat levert dat op?
- langetermijndoelen – wat willen we bereiken?

Een beleidstheorie is toekomstgericht, maakt expliciet welke veranderingen er worden beoogd en via welke route die tot stand komen.

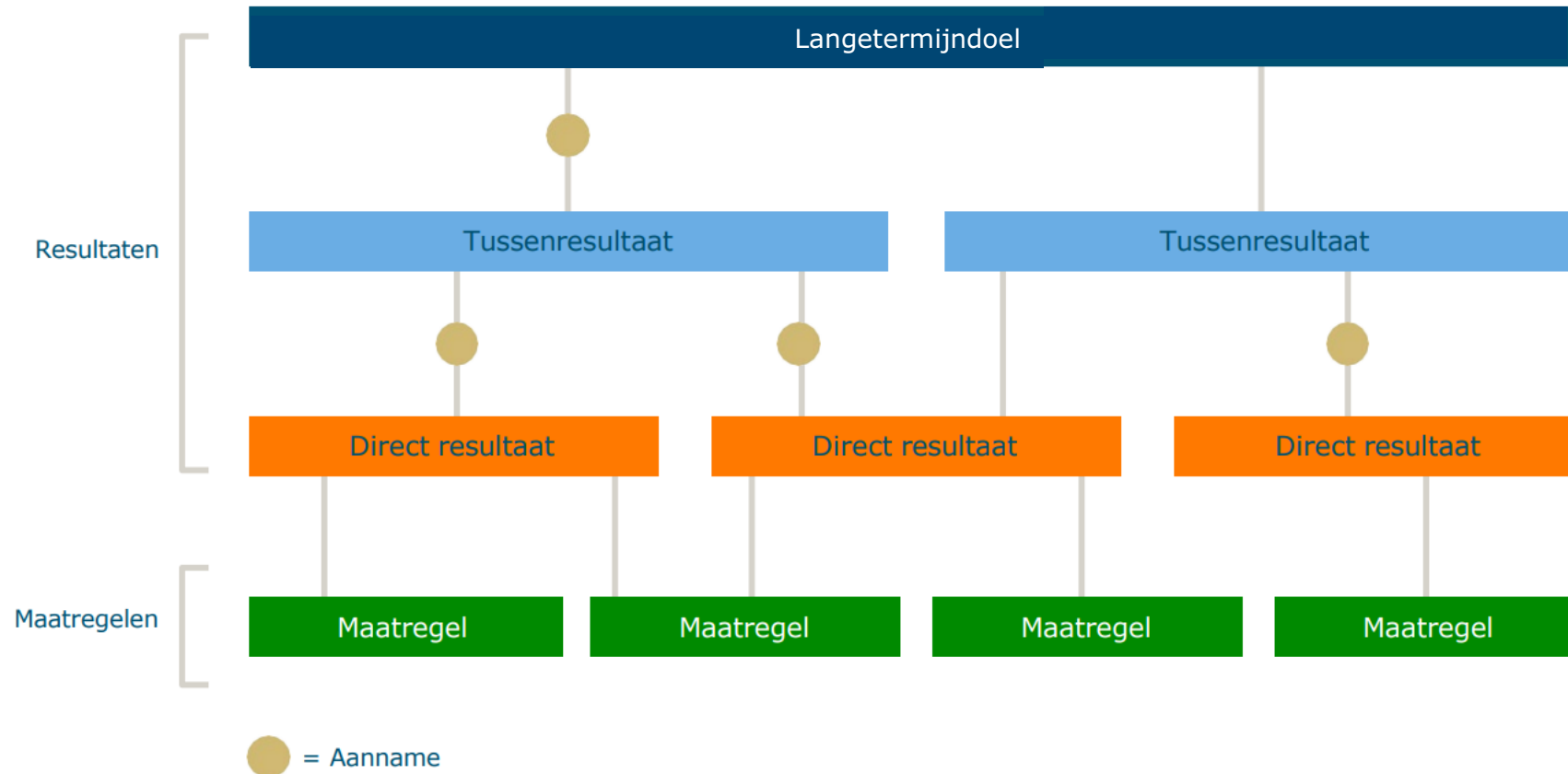
Achter elke maatregel zitten overtuigingen, aannames en hypothesen, bijvoorbeeld aannames over hoe agrariërs reageren op subsidies, hoe de natuur zich herstelt bij minder stikstofemissies of hoe samenwerking tussen gebiedspartners leidt tot betere gebiedsontwikkeling.

Door aannames expliciet te maken, wordt duidelijk waarom beleid zou moeten werken. Dat helpt om beleid beter te onderbouwen, te toetsen of de veronderstellingen kloppen en tijdig bij te sturen als de verwachte veranderingen uitblijven.

Een goede beleidstheorie maakt niet alleen inzichtelijk wat we doen, maar vooral hoe dat bijdraagt aan veranderingen.

# Visuele weergave van een beleidstheorie

(Bron: Beekman et al., 2024)



# Waarom een beleidstheorie?

Een beleidstheorie scherpt de planning en implementatie van beleid aan door duidelijk vast te leggen welke maatregelen er worden genomen en welke resultaten daarvan worden verwacht.

Door expliciet te maken wat er moet gebeuren en welke resultaten nodig zijn om het langetermijndoel te bereiken, ontstaat er meer structuur en samenhang in de uitvoering. Dit vergroot de kans dat de maatregelen effectief worden ingezet.

Een beleidstheorie faciliteert monitoring en evaluatie. Doordat helder is welke veranderingen op de korte en langere termijn worden verwacht, wordt ook duidelijk welke gegevens er verzameld moeten worden.

Een beleidstheorie helpt om overeenstemming tussen betrokkenen te bereiken. Door aannames, verwachtingen en doelen expliciet te maken, ontstaat een gedeeld begrip van de opgave en de gekozen oplossingsrichting. Dit bevordert de transparantie, vermindert misverstanden en vergroot het draagvlak voor zowel de maatregelen als de uitvoering ervan.

# Methode

De externe analyse is uitgevoerd als desk study waarin is onderzocht of de conclusies uit de interne analyse over de vraag of de maatregelen in de gebiedsplannen bijdragen aan de doelen van het ZH-PLG, navolgbaar zijn.

In deze analyse staan kwalitatieve doelgerichtheidsuitspraken op basis van de gebiedsplannen en (waar nodig) de maatregelbeschrijvingen.

De externe analyse is primair uitgevoerd op het niveau van de gebiedsplannen, waar mogelijk met een doorkijk naar het bovenliggende niveau van het ZH-PLG als geheel.

Daarbij is het vereenvoudigde beleidstheoretische analysekader hiernaast gebruikt, dat de relatie tussen opgaven en maatregelen in beeld brengt, evenals de (directe en tussen)resultaten van de maatregelen en welke bijdrage de gebiedsplannen leveren aan de doelen.

## Doelgerichtheid



# Stappen

De externe analyse is uitgevoerd in drie processtappen:

- quick scan op beoordeelbaarheid van de gebiedsplannen
- analyse van de doelgerichtheid van de gebiedsplannen ZH-PLG, met behulp van de matrix hiernaast
- reflecties op de doelgerichtheid van ZH-PLG als geheel, inclusief de werking van het programma, gebiedsprocessen en de samenhang tussen de verschillende opgaven

Opgaven	Zijn de opgaven waaraan het gebiedsplan wil bijdragen (natuur, water, bodem, stikstof, klimaat, landbouw) geoperationaliseerd?
Maatregelen	Is in het licht van geoperationaliseerde opgaven een plausibel pakket van maatregelen in het gebiedsplan opgenomen?
Resultaten	Zijn de verwachte resultaten van de maatregelen gekwantificeerd?
Doelbereik	Tellen de resultaten van de maatregelen op tot langetermijndoelen voor de gestelde opgaven?
Validatie interne analyse	Bevestigt de externe analyse de conclusies van de interne analyse over de doelgerichtheid van het gebiedsplan?

# Resultaten op hoofdlijnen



# Kust en duinen

Indicatoren →	Opgaven	Maatregelen	Resultaten	Doelbereik	Opmerkingen	Interne analyse	Reflectie op interne analyse	Aanbevelingen
Deelgebieden ↓	<i>Geoperationaliseerd tot specifieke doelen voor het gebied</i>	<i>Plausibel pakket in het licht van opgaven en doelen</i>	<i>Gekwantificeerd</i>	<i>Bijdragen van de maatregelen aan de doelen</i>	<i>Opvallende zaken</i>	<i>Gevalideerd</i>	<i>Indien niet gevalideerd</i>	<i>Hoofdpijnen</i>
Duin- en Bollenstreek	✓	✓	Nog te beperkt	Nog niet te beoordelen	Emissiebeperkende maatregelen in de bollenteelt verdienen een betere uitwerking	✓		Richt emissiebeperkende maatregelen in de bollenteelt naar geoperationaliseerde doelen voor stikstof (natuur) en broeikasgassen (klimaat) en nog te operationaliseren doelen voor chemische gewasbeschermingsmiddelen (KRW)
Duin, Horst en Weide	✓	✓	Nog te beperkt	Nog niet te beoordelen	Ook natuurmaatregelen binnen de stedelijke agglomeratie van Den Haag	✓		Verhelder of stedelijk groen binnen het ruimtelijke kader van het ZH-PLG valt
Westland	✓	✓	Nog te beperkt	Nog niet te beoordelen	Ook natuurmaatregelen binnen de stedelijke agglomeratie van Den Haag	✓		Verhelder of stedelijk groen binnen het ruimtelijke kader van het ZH-PLG valt
					Glastuinbouwgebied heeft een wezenlijk ander karakter dan de rest van het kerngebied			Organiseer samenhang met Oostland (zie slide 18)
<b>Kerngebied als geheel</b>	<b>Ruimtelijk-landschappelijk op elkaar afgestemde gebiedsplannen die met het oog op doelbereik behoefte hebben aan kwantificering van resultaten van maatregelen en verdere uitwerking van emissiebeperkende maatregelen in de bollenteelt in Duin- en Bollenstreek</b>							

# Kust en duinen

## Toelichting

Gebiedsplannen operationaliseren opgaven tot specifieke doelen voor het deelgebied door de opgaven rond natuur, stikstof en water leidend te maken, de doelen voor natuur en stikstof over te nemen van de provincie Zuid-Holland (zie slide 6) en doelen op water te baseren op de KRW.

De gebiedsplannen stellen in het licht van de gespecificeerde doelen voor leidende opgaven plausibele maatregelpakketten voor, met onder andere maatregelen voor de beheersing van exoten en recreatie als drukfactoren op N2000-gebieden, weide- en akkervogelnestbescherming, uitbreiding van de groenblauwe dooradering en bosareaal en energiegebruik in de glastuinbouw.

De gebiedsplannen kwantificeren de verwachte resultaten van de maatregelen nog onvoldoende om hun bijdrage aan doelbereik te kunnen onderbouwen. Voor doelbereik is deze kwantificering noodzakelijk.

Voor de bollenteelt in de Duin- en Bollenstreek is het van belang om meer los te komen van de behoudende blik op toekomstbestendige teelt, door noodzakelijke emissiebeperkende maatregelen te richten naar geoperationaliseerde doelen voor water, stikstof en klimaat.

**De externe analyse valideert de hoofdconclusie van de interne analyse dat een te beperkte kwantificering van de verwachte resultaten de bijdrage van de maatregelen aan doelbereik onzeker maakt.**

# Zuid-Hollandse Delta

Indicatoren →	Opgaven	Maatregelen	Resultaten	Doelbereik	Opmerkingen	Interne analyse	Reflectie op interne analyse	Aanbevelingen
Deelgebieden ↓	<i>Geoperationaliseerd tot specifieke doelen voor het gebied</i>	<i>Plausibel pakket in het licht van de opgaven en doelen</i>	<i>Gekwantificeerd</i>	<i>Bijdragen van de maatregelen aan de doelen</i>	<i>Opvallende zaken</i>	<i>Gevalideerd</i>	<i>Indien niet gevalideerd</i>	<i>Hoofdpijnen</i>
Goeree-Overflakkee	✓	✓	Nog te beperkt	Nog niet te beoordelen	Emissiebeperkende maatregelen in de akkerbouw verdienen een betere uitwerking	✓		Richt emissiebeperkende maatregelen in de akkerbouw naar geoperationaliseerde doelen voor stikstof (natuur) en broeikasgassen (klimaat) en nog te operationaliseren doelen voor chemische gewasbeschermingsmiddelen (KRW)
Hoeksche Waard	✓	✓	Nog te beperkt	Nog niet te beoordelen		✓		
Voorne-Putten	✓	✓	Nog te beperkt	Nog niet te beoordelen		✓		
Eiland van Dordt	✓	✓	Nog te beperkt	Nog niet te beoordelen	Ook natuurmaatregelen binnen de stedelijke agglomeraties van Dordrecht en Rotterdam	Te weinig samenhang in het pakket van maatregelen	Beperkte samenhang van de natuurmaatregelen reflecteert natuurversnippering in een sterk verstedelijkt gebied	Verhelder of stedelijk groen binnen het ruimtelijke kader van het ZH-PLG valt
IJsselmonde	✓	✓	Nog te beperkt	Nog niet te beoordelen				
<b>Kerngebied als geheel</b>	<b>Ruimtelijk-landschappelijk op elkaar afgestemde gebiedsplannen die met het oog op doelbereik behoefte hebben aan kwantificering van de resultaten van de maatregelen en verdere uitwerking van emissiebeperkende maatregelen in de akkerbouw in Goeree-Overflakkee, Hoeksche Waard en Voorne-Putten</b>							

# Delta

## Toelichting

De gebiedsplannen operationaliseren de opgaven tot specifieke doelen voor het gebied, door de opgaven rond natuur, stikstof en water leidend te maken, de doelen voor natuur en stikstof over te nemen van de provincie Zuid-Holland (zie slide 6) en doelen op water te baseren op de KRW.

De gebiedsplannen stellen in het licht van de gespecificeerde doelen voor de leidende opgaven plausibele maatregelpakketten voor, met onder andere maatregelen voor de beheersing van exoten en recreatie als drukfactoren op N2000-gebieden, akkervogelnestbescherming en uitbreiding van de groenblauwe dooradering. Het sterk verstedelijkte karakter van Eiland van Dordt en IJsselmonde klinkt door in de versnipperde natuurmaatregelen.

De gebiedsplannen kwantificeren de te verwachten resultaten van de maatregelen nog onvoldoende om hun bijdrage aan doelbereik te kunnen onderbouwen. Voor doelbereik is deze kwantificering noodzakelijk.

Voor de akkerbouw in Goeree-Overflakkee, Hoeksche Waard en Voorne-Putten is het van belang om meer los te komen van een behoudende blik op toekomstbestendige teelt, door noodzakelijke emissiebeperkende maatregelen te richten naar geoperationaliseerde doelen voor stikstof, water en klimaat.

**De externe analyse valideert de hoofdconclusie van de interne analyse dat een te beperkte kwantificering van de verwachte resultaten de bijdrage van de maatregelen aan doelbereik onzeker maakt.**

# Veenweiden

Indicatoren →	Opgaven	Maatregelen	Resultaten	Doelbereik	Opmerkingen	Interne analyse	Reflectie op interne analyse	Aanbevelingen
Deelgebieden ↓	<i>Geoperationaliseerd tot specifieke doelen voor het gebied</i>	<i>Plausibel pakket in het licht van de opgaven en doelen</i>	<i>Gekwantificeerd</i>	<i>Bijdragen van de maatregelen aan de doelen</i>	<i>Opvallende zaken</i>	<i>Gevalideerd</i>	<i>Indien niet gevalideerd</i>	<i>Hoofdpijnen</i>
Ablasserwaard	✓	✓	Nog te beperkt	Nog niet te beoordelen	Ruimtelijk-landschappelijk op elkaar afgestemde gebiedsplannen in waardenlandschap	Maatregelen deels onvoldoende uitgewerkt	Bewust en terecht gekozen voor een gefaseerde aanpak die begint met noodzakelijke stikstofmaatregelen	Richt emissiebeperkende maatregelen in de melkveehouderij naar geoperationaliseerde doelen voor stikstof (natuur) en broeikasgassen (klimaat)
Krimpenerwaard	✓	✓	Nog te beperkt	Nog niet te beoordelen				
Midden-Delfland	✓	✓	Nog te beperkt	Nog niet te beoordelen	Groene oase tussen Oost- en Westland	✓		
Oostland	Er is voor gekozen om nog geen gebiedsplan in te dienen maar wel een glastuinbouwsectorplan				Glastuinbouwsectorplan biedt een goede basis voor het gebiedsplan	Niet beoordeeld	Ten onrechte niet beoordeeld	Bouw glastuinbouwsectorplan uit tot gebiedsplan in samenhang met het Westland
Groene Hart Noord	✓	✓	Nog te beperkt	Nog niet te beoordelen	Emissiebeperkende maatregelen in de melkveehouderij verdienen een betere uitwerking	✓		Richt emissiebeperkende maatregelen in de melkveehouderij naar geoperationaliseerde doelen voor stikstof (natuur) en broeikasgassen (klimaat)
Nieuwkoopse Plassen	Er is voor gekozen om voorlopig alleen een aanzet tot een gebiedsplan in te dienen, later aangevuld met een handvol afzonderlijke maatregelen, en nog niet te beoordelen					Beoordeeld als gebiedsplan	Ten onrechte beoordeeld	
Wierickerland	Er is voor gekozen om voorlopig alleen een aanzet tot een gebiedsplan in te dienen, later aangevuld met een handvol afzonderlijke maatregelen, en nog niet te beoordelen							
Zuidplas en omgeving	Er is voor gekozen om voorlopig alleen een afzonderlijke maatregel voor restveen in te dienen en nog niet te beoordelen					✓		
Boskoop	Er is voor gekozen om nog geen gebiedsplan in te dienen, maar wel een aanzet tot een boomkwekerijsectorplan en nog niet te beoordelen					✓		Werk het gebiedsplan uit

# Veenweiden

## Toelichting

Alleen de gebiedsplannen voor Ablasserwaard, Krimpenerwaard, Midden-Delfland en Groene Hart Noord operationaliseren de opgaven tot specifieke doelen voor het gebied, door de opgaven voor natuur, stikstof en water leidend te maken, de doelen voor natuur en stikstof te ontleen aan de provincie Zuid-Holland (zie slide 5) en de doelen op water te baseren op de KRW.

Alleen deze gebiedsplannen stellen in het licht van de gespecificeerde doelen voor leidende opgaven plausible maatregelpakketten voor, met onder andere maatregelen voor de beheersing van exoten en recreatie als drukfactoren op N2000-gebieden, weidevogelnestbescherming en uitbreiding van de groenblauwe dooradering.

Ook deze gebiedsplannen kwantificeren de te verwachten resultaten van de maatregelen nog onvoldoende om hun bijdrage aan doelbereik te kunnen onderbouwen. Voor doelbereik is deze kwantificering noodzakelijk.

Voor de melkveehouderij is het van belang om meer los te komen van een behoudende blik op toekomstbestendige houderij, door noodzakelijke emissiebeperkende maatregelen te richten naar geoperationaliseerde doelen voor stikstof, klimaat en water.

**De externe analyse valideert alleen voor Midden-Delfland, Groene Hart Noord, Zuidplas en omgeving en Boskoop de hoofdconclusies van de interne analyse.**

# Veenweiden – Kerngebieden

<b>Groot en ruimtelijk-landschappelijk divers kerngebied met grotendeels beperkt op elkaar afgestemde en deels onvoldoende uitgewerkte gebiedsplannen. Dit vraagt om opsplitsing in kleinere, ruimtelijk-landschappelijk meer samenhangende kerngebieden met zo min mogelijk verstoring van lopende gebiedsprocessen.</b>		
Waarden	Alblasserwaard Krimpenerwaard	Ruimtelijk-landschappelijk op elkaar afgestemde gebiedsplannen die met het oog op doelbereik behoefte hebben aan kwantificering van de resultaten van de maatregelen, plus uitwerking van de emissiebeperkende maatregelen voor de melkveehouderij
Delfland	Oostland Midden-Delfland Westland (exclusief duinen)	Ruimtelijk-landschappelijk met elkaar samenhangende gebiedsplannen die met het oog op doelbereik behoefte hebben aan kwantificering van de resultaten van de maatregelen, plus uitbouw van het glastuinbouwsectorplan tot gebiedsplan in Oostland
Groene Hart	Groene Hart Noord Nieuwkoopse Plassen Wierickerland Zuidplas en omgeving Boskoop	Ruimtelijk-landschappelijk onvoldoende op elkaar afgestemde gebiedsplannen die met het oog op doelbereik, met uitzondering van Groene Hart Noord, niet voldoende ontwikkeld zijn en een betere afstemming vereisen tussen de deelgebieden, kwantificering van de resultaten van de maatregelen en uitwerking van de emissiebeperkende maatregelen voor de melkveehouderij (of boomkwekerij in Boskoop). Daarbij is procesondersteuning nodig voor de afstemming tussen deelgebieden



Reflectie op ZH-PLG als geheel

# Validatie van de interne analyse

De interne analyse is primair uitgevoerd op het niveau van de voorgestelde maatregelen in de gebiedsplannen, terwijl de externe analyse primair is uitgevoerd op het niveau van de gebiedsplannen als geheel.

De conclusies van beide analyses komen ondanks deze verschillen op details in hoofdlijnen overeen in de kerngebieden 'Kust en duinen' en 'Zuid-Hollandse Delta', waarmee de hoofdconclusies van de interne analyse van de gebiedsplannen voor deze kerngebieden in de externe analyse zijn gevalideerd.

In enkele gevallen is de interne analyse kritischer over deze kerngebieden dan de externe analyse, maar het in de interne analyse geconstateerde gebrek aan samenhang tussen natuurmaatregelen in twee sterk verstedelijkte deelgebieden (Eiland van Dorcht, IJsselmonde) is vooral toe te schrijven aan natuurversnippering in deze deelgebieden.

Voor het kerngebied 'Veenweiden' is er minder samenhang tussen de interne en externe analyse.

Enerzijds zijn drie gebiedsplannen kritischer beoordeeld in de interne dan in de externe analyse maar lijkt de provincie in de interne analyse over het hoofd te hebben gezien dat fasering op basis van prioritering een verstandige aanpak kan zijn (Alblasserwaard, Krimpenerwaard) en dat Oostland met een uitgewerkt glastuinbouw-sectorplan al een grote stap op weg naar een gebiedsplan heeft gezet.

Anderzijds zijn twee gebiedsplannen kritischer beoordeeld in de externe dan in de interne analyse, maar de gebiedspartners in deze deelgebieden (Nieuwkoopse Plassen; Wierickerland) geven zelf al aan dat ze niet meer dan een aanzet tot een gebiedsplan hebben aangeleverd, een beeld dat wordt bevestigd door de externe analyse.

# Gebiedsprocessen en doelbereik

Gebiedsprocessen zijn een noodzakelijke voorwaarde voor doelbereik, maar niet voldoende, zeker wanneer de gebiedsplannen primair door gebiedspartners gewenste maatregelen bevatten in plaats van voor doelbereik noodzakelijke maatregelen.

De resultaten van de maatregelen zijn in alle gebiedsplannen nog onvoldoende gekwantificeerd, maar wel noodzakelijk voor doelbereik en waarschijnlijk ook bepalend voor het verkrijgen van middelen uit het opnieuw ingestelde nationale stikstoffonds (D66, VVD en CDA, 2026).

De provincie Zuid-Holland kan beter sturen op doelbereik door de gebiedspartners een expliciete beleidstheorie van hun gebiedsplannen te laten opstellen, die ten minste de geoperationaliseerde

doelen en voorgestelde maatregelen met elkaar verbindt en ook de resultaten van de maatregelen kwantificeert om doelbereik te realiseren (zie stap 1-3 in de onderstaande figuur).

Er is behoefte aan een uniforme methodiek van lerende monitoring en evaluatie voor het ZH-PLG als geheel, ontwikkeld door de provincie Zuid-Holland en toe te passen door de gebiedspartners. Want dan kan men in de deelgebieden sturen op de resultaten van de maatregelen, om zo doelbereik te realiseren (zie stap 4-5 in de onderstaande figuur).

De KPI-K-aanpak (Reijs en Van Doorn, 2023) en de beleidstheorie-aanpak (Beekman et al., 2024) van WUR kunnen als inspiratie dienen bij de ontwikkeling van zo'n uniforme methodiek.



# Emissies

## Maatregelen richten op langetermijndoelen

Om emissiereductie te bereiken moeten de emissiebeperkende agrarische maatregelen in gebieden met omvangrijke akkerbouw (Goeree-Overflakkee, Hoeksche Waard en Voorne-Putten), bollenteelt (Duin- en bollenstreek), boomkwekerij (Boskoop), glastuinbouw (Westland en Oostland) of melkveehouderij (Alblasserwaard, Krimpenerwaard, Groene Hart Noord, Nieuwkoopse Plassen, Wierickerland, Zuidplas en omgeving) aansluiten bij de door de provincie Zuid-Holland geoperationaliseerde doelen voor stikstof (natuur) en broeikasgassen (klimaat) en nog te operationaliseren doelen voor chemische gewasbeschermingsmiddelen (KRW).

Voor stikstof (natuur) heeft de provincie Zuid-Holland een emissieplafond van 35-45 kg/ha NH<sub>3</sub> vastgesteld. Agrarische maatregelen moeten gericht zijn op daarvoor noodzakelijke emissiereducties.

Voor broeikasgassen (klimaat) heeft de provincie Zuid-Holland vooralsnog alleen voor Veenweiden CO<sub>2</sub>-emissiereductiedoelen in ton/jaar opgesteld. Voor de overige kerngebieden moeten die kwantitatieve doelen eerst opgesteld worden en daarna moet in alle deelgebieden worden gespecificeerd welk deel van het CO<sub>2</sub>-emissiereductiedoel in de agrarische sectoren gerealiseerd moet worden. Ten slotte moeten de agrarische maatregelen op dat emissiereductiedoel worden gericht.

Voor chemische gewasbeschermingsmiddelen moeten voor alle deelgebieden eerst kwantitatieve doelen worden gespecificeerd op basis van de KRW en vervolgens moeten de agrarische maatregelen op die doelen worden afgestemd.

# Emissies

## Noodzakelijke systeemveranderende maatregelen

De grootste opgaven voor de emissiereductie in stikstof en broeikasgassen liggen bij de melkveehouderij in Veenweiden. Het Groene Hart staat het verst af van het doelbereik voor deze emissiereducties. Dit is de lakmoesproef voor het ZH-PLG.

Systeemveranderende maatregelen, zoals grondwaterpeilverhoging tot 30-40 centimeter onder maaiveld op in totaal 30.000 hectare, maar ook extensivering van de melkveehouderij, doen op de korte termijn pijn maar zijn uiteindelijk (kosten)effectiever.

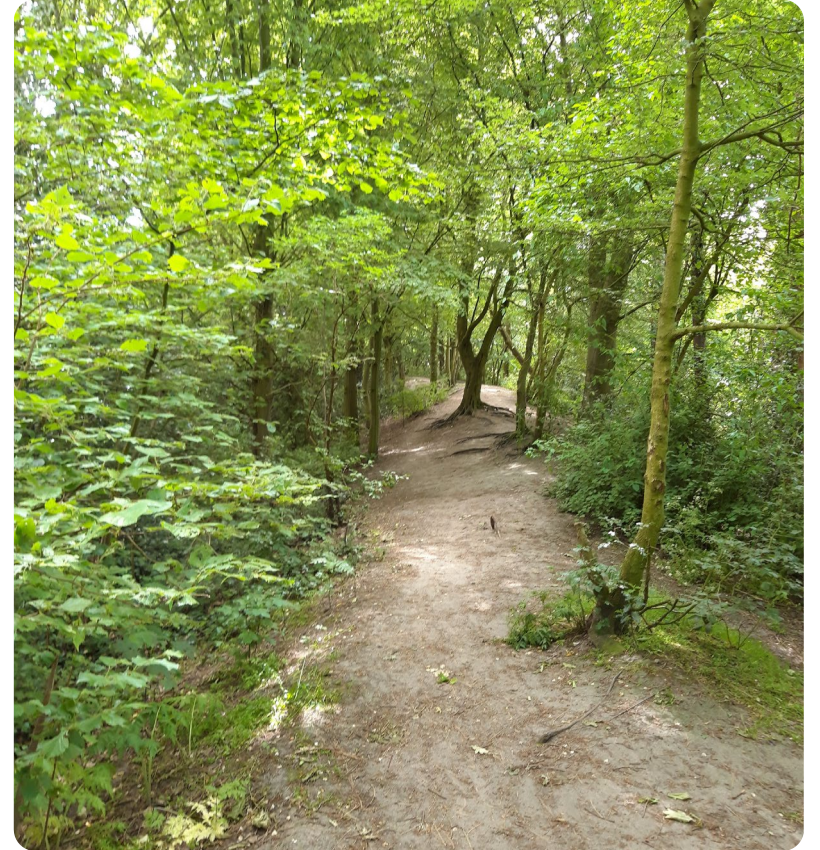
Die (kosten)effectiviteit geldt niet alleen voor stikstof- en klimaatdoelbereik maar ook voor aanverwante doelen. De bestrijding van invasieve exoten zonder stikstofreductie is bijvoorbeeld weinig (kosten)effectief en hetzelfde geldt voor weidevogelnestbescherming zonder grondwaterpeilverhoging.

Het Rotterdamse havengebied is de grootste bron van emissies (stikstof en broeikasgassen) buiten het landelijk gebied waarvoor de provincie Zuid-Holland beleidsbevoegd is. De provincie moet duidelijk maken welke emissiereducties in dit havengebied worden verwacht.

# Verstedelijking

De gebiedsplannen zijn veelal gebaseerd op de onrealistische aanname dat stedelijke gebieden zich min of meer binnen de huidige ruimtelijke contouren zullen ontwikkelen. De provincie Zuid-Holland moet duidelijk maken waar in het landelijk gebied stedelijke ruimteclaims voor onder andere woningbouw, infrastructuur en logistiek (data- en distributiecentra) zijn te verwachten.

Enkele gebiedsplannen bevatten natuurmaatregelen binnen de stedelijke agglomeraties van Den Haag (Duin, Horst en Weide; Westland), Dordrecht (Eiland van Dordt) en Rotterdam (IJsselmonde). Hoewel verbindingen tussen landelijk en stedelijk groen welkom zijn, is het de vraag of het passend is om binnen de financiële kaders van het ZH-PLG natuurmaatregelen in stedelijk groen uit te voeren.



# Bronnen

Deze externe analyse van de gebiedsplannen in het ZH-PLG is primair gebaseerd op die gebiedsplannen, inclusief maatregelbeschrijvingen, en de interne analyse daarvan door de provincie Zuid-Holland.

Daarnaast is geput uit de volgende bronnen:

- Beekman, V., Jellema, A., Nannes, J., Peeters, S. en Koster, T. (2024). Beleidstheorie van provinciale maatregelen in het landelijk gebied. Wageningen University & Research.
- D66, VVD en CDA (2026). Aan de slag – Bouwen aan een beter Nederland. Coalitieakkoord 2026 – 2030.
- Provincie Zuid-Holland (2023). Toetsbaar voorontwerp Zuid-Hollands Programma Landelijk Gebied – Naar een nieuwe balans in het landelijk gebied.
- Reijs, J. en Doorn, A. van (2023). Sturen met Kritische Prestatie Indicatoren. Onmisbaar instrument om duurzaamheidsprestaties van landbouwbedrijven te meten en waarderen. Wageningen University & Research.
- Spek, T. (red.) (2025). Landschappen van Nederland. Handboek voor de geschiedenis van onze leefomgeving. Uitgeverij Matrijs, Utrecht.

Foto's:

