

Datum

12 maart 2026, 9.00 – 10.30

Onderwerp

Verslag tweede bijeenkomst wetenschappelijke klankbordgroep SANE/ZH-PLG – 12 maart 2026

Deelnemers

Universitair docent (Erasmus Universiteit Rotterdam), Senior onderzoeker (1) (Wageningen University & Research), Senior onderzoeker (2) (Wageningen University & Research), Hoogleraar (Open Universiteit), Programmamanager ZH-PLG (PZH), Senior adviseur ZH-PLG (PZH), Programmamanager stikstof (PZH), Senior adviseur stikstof/natuur (PZH - secretaris), Gedeputeerde Van Leeuwen (PZH – voorzitter)

Afwezig (schriftelijke input ontvangen): Hoogleraar (Universiteit van Amsterdam), Hoogleraar (Tilburg University)

Achtergrond

De tweede bijeenkomst van de wetenschappelijke klankbordgroep rond de Samenhangende Aanpak Natuurherstel en Economie (SANE) van de Provincie Zuid-Holland (PZH), was gericht op het Tweede Peilmoment van het Zuid-Hollands Programma Landelijk Gebied (ZH-PLG) zoals dit in april aan Provinciale Staten (PS) zal worden voorgelegd. Daarbij is het gebiedsplan Groene Hart Noord meegestuurd als voorbeeldcasus, om te voorkomen dat de klankbordgroep alle 16 gebiedsplannen zou moeten lezen. Aanvullend op deze stukken is ook de externe evaluatie op de analyse van alle gebiedsplannen door Wageningen University & Research voorgelegd aan de klankbordgroep. De klankbordgroep vormt een breed wetenschappelijk platform waarin verschillende disciplines en stromingen worden vertegenwoordigd. Hiermee wordt beoogd een representatief beeld te geven van de huidige stand van zaken met betrekking tot wetenschappelijk onderzoek naar gebiedsgerichte aanpak van stikstofproblematiek in het brede kader van opgaven voor natuur, water, bodem, klimaat en landbouw. Het doel is het verkrijgen van een breed beeld van visies vanuit de wetenschap op de verdere uitwerking van beleid en -maatregelen gericht op deze opgaven. Met het instellen van de klankbordgroep wordt invulling gegeven aan amendement A-919 van Provinciale Staten.

Alle klankbordgroepleden hebben voorafgaand aan de bijeenkomst schriftelijke reactie gegeven. Deze individuele reflecties zijn opgenomen in de bijlage van dit verslag:

- i. Reflectie op Tweede Peilmoment ZH-PLG door Universitair docent Erasmus Universiteit Rotterdam
- ii. Reflectie op Tweede Peilmoment ZH-PLG door Hoogleraar Open Universiteit
- iii. Reflectie op Tweede Peilmoment ZH-PLG door Hoogleraar Tilburg University
- iv. Reflectie op Tweede Peilmoment ZH-PLG door Hoogleraar Universiteit van Amsterdam
- v. Reflectie op Tweede Peilmoment ZH-PLG door Senior onderzoeker (1) Wageningen University & Research
- vi. Reflectie op Tweede Peilmoment ZH-PLG door Senior onderzoeker (2) Wageningen University & Research

1. Opening, kennismaking

De voorzitter heette alle aanwezige klankbordgroepleden en overige deelnemers welkom en bedankte hen voor hun bereidheid op korte termijn hun visie te geven op de verdere uitwerking van het ZH-PLG. Vervolgens werden alle deelnemers in de gelegenheid gesteld zich kort voor te stellen en hun expertise en betrokkenheid bij het dossier toe te lichten.

Uit de introductie blijkt dat de expertise zich concentreert rond brede welvaart en regionale ontwikkeling, sociale wetenschappen, omgevingsbeleid, milieusysteemanalyse en landbouwkunde. Meer in het bijzonder gaat het om ruimtelijke ordening, bodemkunde, landbouwkunde, natuurbescherming, implementatie natuurwetgeving, ruimtelijke ordening en planologie, landinrichting/herverkaveling, waarderingsstudies (waarde van natuur economisch en niet-economisch) en social studies of science (hoe wordt kennis geproduceerd en verspreid). Alle commissieleden geven aan eerder in hun onderzoekswerk en/of in beleidsadvies betrokken te zijn geweest bij vraagstukken rondom stikstof en transities in het landelijk gebied.

2. Werkwijze wetenschappelijke klankbordgroep

De secretaris gaf een korte toelichting op het doel en de beoogde werkwijze van de wetenschappelijke klankbordgroep. De klankbordgroep is onderdeel van een bredere structuur van participatie binnen de SANE-aanpak en de gebiedsprocessen van het ZH-PLG.

Vanuit de provincie werd toegelicht dat het Tweede Peilmoment een belangrijke stap is in de vervolgaanpak van de gebiedsprocessen in het ZH-PLG. Het Tweede Peilmoment bestaat uit a) een brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten en externen waarin zij vanuit haar rol als mede-gebiedspartner en als autoriteit reflecteert op de voortgang in de gebieden én b) een terugkoppeling per gebied van enkele pagina's. Daarin worden ook verbeter suggesties opgenomen.

De wetenschappelijke klankbordgroep SANE werd voor deze bijeenkomst gevraagd een onafhankelijke reflectie te geven op het Tweede Peilmoment en het gebiedsplan Groene Hart Noord. Ook in de verdere uitwerking van SANE en gebiedsprocessen in 2026 zal de klankbordgroep gevraagd worden deze rol te vervullen. Daarnaast is het voornemen de klankbordgroep breder in te zetten om de verbinding tussen wetenschappelijk onderzoek en beleid te versterken. De klankbordgroep doet daarvoor ook een drietal suggesties:

1. Het organiseren van een brede bijeenkomst waarin verschillende wetenschappelijke projecten gericht op gebiedsgerichte samenwerking (bijvoorbeeld ReGe-NL, Living Labs Deltaplan Biodiversiteitsherstel, CurveBend) aan bod komen. Maar ook aandacht voor afgeronde processen en mogelijk minder geslaagde experimenten. Planning: tweede helft 2026.
2. Het opzetten van een multidisciplinair onderzoek naar het functioneren van gebiedsprocessen. De kennisbehoefte ligt niet zozeer in de milieuproblematiek rondom stikstof, klimaat, biodiversiteit, water etc. maar meer in de sociale wetenschappen. De oplossingen zijn bekend, maar grootschalige implementatie in de praktijk lijkt lastig van de grond te komen. Het zou interessant kunnen zijn om bij wijze van "experiment" te kijken naar de mogelijkheden om bottom-up gebiedsprocessen te combineren met verschillende vormen van het (in meer of mindere mate) stellen van top-down kaders gebaseerd op bestaande (wetenschappelijke) kennis. Planning: uitwerken voor zomer 2026.
3. Het organiseren van een extra bijeenkomst van de klankbordgroep om te komen tot een diepgaandere discussie over de 'koppeling tussen sturen vanuit de overheid en bottom-up proces'. Op basis daarvan kan een volledig gedragen gezamenlijk advies worden

geformuleerd, dat verder gaat dan een bundeling van individuele reflecties op specifieke deelonderwerpen. Het vooraf delen van de individuele reflecties binnen de klankbordgroep zou hier ook behulpzaam in kunnen zijn. Planning: meenemen in organisatie volgende bijeenkomst.

De provincie zegt toe elk van deze routes verder te verkennen.

Afspraken met de klankbordgroep

In de eerste bijeenkomst van de wetenschappelijke klankbordgroep zijn de volgende afspraken gemaakt:

- We komen periodiek bij elkaar. Dit leggen we niet van tevoren vast, maar doen we op basis van behoefte van zowel de provincie als de klankbordgroep.
- De bijeenkomst vindt fysiek plaats op het provinciehuis, indien noodzakelijk is digitale deelname ook mogelijk.
- Deelnemers van de klankbordgroep zijn aanwezig op persoonlijke titel om bij te dragen aan de uitwerking van provinciaal beleid.
- Deelnemers gaan vertrouwelijk om met informatie die gedeeld wordt.
- Er wordt een verslag gemaakt, dat na elke bijeenkomst wordt toegezonden aan de deelnemers, Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten.
- Adviezen en opmerkingen worden gedeeld met Gedeputeerde Staten. Zij beslissen vervolgens hoe ze met de adviezen omgaan.

3. Toelichting individuele reflectie

Alle klankbordgroep leden hebben voorafgaand aan de bijeenkomst het Tweede Peilmoment ZH-PLG, het gebiedsplan Groene Hart Noord (inclusief gebiedsgerichte terugkoppeling) en de externe evaluatie van de gebiedsplannen door WUR ontvangen. Hen is gevraagd hierop een schriftelijke individuele reflectie te geven en deze kort voor de vergadering aan te leveren. Deze individuele reflecties zijn als bijlage bij dit verslag opgenomen.

Het advies was vormvrij, de klankbordgroepleden werd gevraagd vanuit hun eigen expertise te reflecteren op het voorliggende Tweede Peilmoment ZH-PLG. Hierbij is (niet uitsluitend en niet bindend) een aantal mogelijke onderdelen benoemd om mee te nemen:

- Kunt u de conclusies en aanbevelingen in het Tweede Peilmoment volgen?
- Kunt u voor het deelgebied Groene Hart Noord reflecteren op:
 - De navolgbaarheid van de bevindingen en aanbevelingen van de provincie ten aanzien van het deelgebied in het tweede peilmoment en de gebiedsgerichte terugkoppeling.
 - De doelgerichtheid van de activiteiten in het plan en de projectvoorstellen van dit deelgebied.
 - Wat valt u op in positieve zin?
 - Welke witte vlekken ziet u nog in het gebiedsplan en in de bevindingen van de provincie?
 - De mogelijke negatieve gevolgen van het plan en/of de projectvoorstellen ten aanzien van natuur en biodiversiteit, water, klimaat en landbouw in het gebied?
 - Verbetersuggesties waar het gebied in de komende periode verder mee aan de slag kan.
 - Randvoorwaarden die noodzakelijk zijn om het plan succesvol tot uitvoering te brengen en de rol die het gebied en de provincie daarin te spelen hebben.

- Hoe kunnen we het gebiedsproces in algemene zin versterken naar de toekomst toe? Wat vraagt dat van de provincie?

Wat wilt u nog aanvullend meegeven? Tijdens de bijeenkomst hebben de aanwezige klankbordgroepleden hun reflectie mondeling toegelicht. Deze toelichting wordt in dit verslag niet verder uitgewerkt, hiervoor wordt verwezen naar de schriftelijke reflecties in de bijlage.

4. Gezamenlijke discussie

Na de individuele toelichting volgde een gezamenlijke discussie om de gemene deler van de reflecties scherper te krijgen. In algemene zin spraken de klankbordgroepleden hun waardering uit voor het feit dat de provincie ervoor kiest om bottom-up gebiedsprocessen te organiseren. In de samenwerking met de energie, kennis, en doelen van partners kan er veel bereikt worden. Het is belangrijk het enthousiasme in de gebieden overeind te houden en gebruik te maken van de kansen die het gebied ziet om met de opgaven aan de slag te gaan.

Tegelijkertijd werd aangegeven dat het lastig blijft te beoordelen in hoeverre de gebiedsplannen in voldoende mate recht doen aan de opgaven die er liggen. Het is niet duidelijk of met de voorgestelde maatregelen inderdaad een substantiële bijdrage wordt geleverd aan de beoogde transitie van het landelijk gebied en dat aan realisatie van opgaven wordt voldaan. De connectie tussen de gebiedsplannen en de opgaven is niet kwantitatief. Als alle plannen worden uitgevoerd, is niet duidelijk wat dat precies zal opleveren. Dit vraagt om een verdere concretisering van de maatregelen. Niet alleen met het oog op kwantificering van de bijdrage aan doelbereik, maar ook op integrale aanpak, samenwerking binnen het gebied en opschaling.

Bovendien ontbreekt het in de gebiedsprocessen aan duidelijke kaders vanuit de provincie. Er moet ruimte zijn voor invulling van maatregelen vanuit het gebied, maar dat vraagt wel om duidelijke randvoorwaarden vanuit de provincie. Dit is ook belangrijk richting de gebieden: om moeilijke keuzes te maken is duidelijkheid een eerste vereiste. De huidige benadering is vrijblijvend. Waar moet naartoe worden gewerkt, welke instrumenten staan daarvoor ter beschikking, wat zijn consequenties als doelen niet gehaald worden?

Tenslotte is de verleiding groot, mede door bovengenoemde tekortkomingen, in dit soort processen vooral kleine stappen te faciliteren. De voorgestelde projecten zijn grotendeels lovenswaardig, maar de samenhang en integrale blik ontbreekt. Het idee van losstaande projecten (met start- en einddatum) botst met het benodigde transitiedenken, dat permanente veranderingen op lange termijn vereist. Een belangrijk aandachtspunt bij de verdere uitwerking is ook de aandacht voor praktijken die in de toekomst niet langer passend zijn en die op termijn uitgefaseerd moeten worden. Het moet gaan om een echte omslag in de manier van werken. Dit probleem wordt ook benoemd in de evaluatie door WUR: "Tegelijkertijd zien we dat in veel gebieden meer wordt geredeneerd vanuit het behoud van het bestaande en optimalisatie van het huidige systeem" en "Daarnaast zien we dat de gebieden vaak inzetten op een optimalisatieslag van de bestaande landbouw en aandacht voor een systeemverandering of transitie in de landbouw ontbreekt".

Al met al benadrukt de klankbordgroep dat de huidige insteek van gebiedsprocessen nodig is in het transitieproces. De wil om bij te dragen aan de opgaven in de gebieden komt duidelijk naar voren. Ook stralen de plannen de ambitie uit om als provincie een voorspelbare en faciliterende rol te

spelen, en waar nodig de vlucht naar voren te nemen. Het risico bestaat echter dat de voorgestelde maatregelen te vrijblijvend zijn. Daarnaast is er te weinig aandacht voor leren van elkaar en opschaling. Voor het vervolg is meer sturing vanuit de provincie een vereiste om daadwerkelijk een transitie in het landelijk gebied te faciliteren.

Een aantal concrete opmerkingen vanuit de klankbordgroep wordt hieronder nader toegelicht.

Integrale aanpak

Het belang van een integrale aanpak van de opgaven wordt voldoende benoemd. Het blijft echter de vraag in hoeverre de gebiedsprocessen hiervan zijn doordrongen. Gebiedsprocessen functioneren het best wanneer duidelijk is waarvoor men gezamenlijk werkt. Op dit moment zijn doelen rond natuur, stikstof, water en klimaat vaak nog relatief abstract of verspreid over verschillende beleidsdomeinen.

Het risico bestaat daarmee dat projecten zich vooral focussen op kleinschalige aanpak van individuele opgaven. Het begint met kleine stappen, maar er is vooral behoefte aan een integrale aanpak van opgaven op grote schaal (via opschaling van projecten). Daarom is ook het belang van onderling leren, kennisuitwisseling, uitproberen, etc. groot. Dit dient in alle plannen te worden meegenomen om grote stappen uiteindelijk mogelijk te maken. Dit vraagt ook een visie op succes van projecten: Wanneer zijn deze voldoende succesvol om opgeschaald te worden; hoe wordt de opgedane kennis en samenwerking op de lange termijn geborgd; welk perspectief op succes geeft de doorslag? In de prioritering zouden projecten die meerdere opgaven in samenhang aanpakken en deze lange termijn borging voldoende adresseren de voorkeur kunnen krijgen.

Doelbereik

De kwantificering van de bijdrage van gebiedsplannen (en projecten) aan doelbereik is vaag. Er wordt ruim voldoende aangegeven welke opgave(n) worden geadresseerd, maar hoe concreet gewerkt wordt aan oplossingen voor die opgave(n) en in welke mate is vaak niet in detail benoemd. Hierbij kan het behulpzaam zijn als de provincie samen met gebiedspartners doelen explicieter vertaalt naar de schaal van de deelgebieden: welke bijdrage wordt verwacht van elk gebied aan natuurherstel, stikstofreductie, waterkwaliteit en klimaatadaptatie? Een dergelijke ruimtelijke concretisering maakt het mogelijk om gebiedsplannen te beoordelen op hun bijdrage aan het geheel en voorkomt dat initiatieven los blijven staan van de provinciale opgaven.

Rol provincie

De klankbordgroep constateert dat de provincie meerdere rollen in de gebiedsprocessen vervult, als partner, autoriteit en facilitator. Aan de rollen naast die van facilitator wordt beperkt invulling gegeven. De opgave vraagt om een provincie die gebiedsprocessen niet primair ziet als participatie- of consultatietrajecten van onderop, maar als integrale uitvoeringsarena's waar verschillende (provinciale) beleidsdoelen samenkomen en met elkaar in verband worden gebracht. Hierin moet ook de rol van monitoring, toezicht en handhaving concreet worden benoemd.

Dit kan ingevuld worden door als provincie duidelijke doelen te stellen en gebiedspartners te vragen wat ze nodig hebben om deze te halen. In de huidige gebiedsplannen geven de gebiedspartners duidelijk aan bereid te zijn de opgaven te realiseren, vaak echter zonder dat dit concreet wordt ingevuld. Het gaat hierbij over de vraag wat de gebiedspartners nodig hebben om een bijdrage te leveren en of de benodigde maatregelen juridisch voldoende geborgd zijn.

Bottom-up vs. top-down

De huidige aanpak van de provincie levert duidelijk een bijdrage aan het creëren van draagvlak voor het adresseren van de opgaven. De bijdrage aan doelbereik is echter vaak onvoldoende (te weinig, niet snel genoeg) of tenminste onduidelijk, zoals ook geconstateerd in de evaluatie door WUR. Het expliciteren van wettelijke verplichtingen, planologische begrenzingen (overgangszones) en bestuurlijke verantwoordelijkheden kan (meer) richting geven aan gebiedsprocessen. Daarnaast kan het effectief zijn om naar gebiedspartners aan te geven wat er gebeurt als doelen niet (tijdig) gerealiseerd worden via gebiedsplannen, bijv. verplichte maatregelen, verordeningen, etc. Dat haalt de vrijblijvendheid weg van een gebiedsproces en geeft ook politiek-bestuurlijk een 'fall back' optie. In die zin geldt: verplichting geeft richting, juist om duidelijk te maken binnen welke kaders oplossingen moeten worden ontwikkeld.

Dit vraagt om een gebalanceerde benadering waarin het richtinggevend vermogen (doelen en middelen concretiseren) vanuit de overheid (top-down) wordt gecombineerd met creatief en praktijkgericht (innovatief vermogen) denken vanuit de gebieden (bottom-up). Daarnaast dient het belang van draagvlak voorop te staan, waardoor iedereen wordt meegenomen en verantwoord kan worden waarom deze veranderingen nodig zijn. Het kan daarbij helpen om per gebied te identificeren welke opgaven het meest urgent/relevant zijn en de gebiedsprocessen vooral daarop te richten. Dit geheel kan helpen om gebiedsplannen en -projecten te plaatsen in een breder perspectief van transitie.

Samenhang met SANE

Waar gebiedsprocessen vooral gericht zijn op het ontwikkelen van integrale plannen en initiatieven, richt SANE zich op het formuleren van doelen (op bedrijfsniveau), het ontwikkelen van maatregelsporen, de introductie van overgangszones rondom N2000 gebieden en het inzetten van (grond)instrumenten. Deze rol is essentieel en aanvullend op de gebiedsprocessen. Zonder een duidelijke provinciale koers bestaat immers het risico dat deze processen versnipperd raken of onvoldoende bijdragen aan provinciale, nationale en Europese verplichtingen rond natuur, water en stikstof. Een dergelijke provinciale koers is vereist op alle opgaven, naast stikstof, waar de gebiedsprocessen zich op richten

De vraag is daarom niet of provinciale sturing nodig is, maar hoe deze sturing zo kan worden vormgegeven dat zij (lopende) gebiedsprocessen en doelbereik ondersteunt. Dat vraagt wel om een realistisch beeld op de toekomst en de veranderingen die noodzakelijk zijn zodat daadwerkelijk ingezet kan worden op systemische veranderingen.

Beoordeling gebiedsplannen

De klankbordgroep constateert dat er behoefte is aan een duidelijk beoordelingskader om gebiedsplannen en -projecten tegen elkaar af te wegen. Kosteneffectiviteit en bijdrage aan doelbereik zijn lastig in te schatten op basis van de huidige beschikbare informatie, maar een essentieel onderdeel van zorgvuldige afweging. Gebiedsplannen moeten daarom niet vanuit één beleidsdomein worden beoordeeld, maar vanuit hun bijdrage aan meerdere opgaven tegelijk.

Daarnaast is het niet alleen van belang om te analyseren in welke mate projecten, initiatieven en maatregelen bijdragen aan de afzonderlijke opgaven, maar ook in welke mate ze transformatief zijn. Dat wil zeggen in welke mate de projecten, initiatieven en maatregelen bijdragen aan een

systemische verandering in denken en doen. Een belangrijk onderdeel daarvan is in hoeverre verschillende gebiedspartners (bijvoorbeeld agrariërs, natuurorganisaties, waterschappen) samenwerken in plannen en projecten. In algemene zin wordt benoemd (evenals in de gebiedsgerichte terugkoppeling) dat samenhang tussen projecten moet worden versterkt en dat een concreet tijdspad ontbreekt.

Governance

De governance van gebiedsrealisatie is onvoldoende uitgewerkt. Er is behoefte aan aansturing op lange termijn om als gebied aanspreekbaar te zijn op al dan niet gerealiseerde impact. Daarbij moet ook worden uitgewerkt wat de consequenties zijn als de benodigde uitrol of doelrealisatie niet wordt gehaald. Tenslotte moeten ook de benodigde randvoorwaarden qua juridische borging en ontwikkelruimte nog nader worden uitgewerkt. Overkoepelend vraagt dit om een inbedding van de verschillende gebiedsprocessen in een programmatische aanpak waarbij doelrealisatie (op termijn) kan worden afgedwongen. De Omgevingswet, en dan met name art. 12.4 over landinrichting – waarvoor de provincie als bevoegd gezag fungeert - biedt hiervoor een passend kader, waarin commissies, (inrichtings)programma's en ruimtelijke besluitvorming op een logische wijze met elkaar verbonden kunnen worden.

Ammoniakreductie

De klankbordgroep constateert dat een geborgde emissiereductie voor ammoniak lijkt onder te sneeuwen in de gebiedsplannen (althans voor Groene Hart Noord en op basis van de evaluatie door WUR). Aansluiting bij landelijke, sectorale en provinciale initiatieven rondom doelsturing zouden deze aanpak kunnen versterken. De vraag rijst ook hoe het komt dat ammoniak emissiereductie onvoldoende concreet aan bod komt. Dit kan te maken hebben met het feit dat de opgave nog onvoldoende concreet/kwantitatief is op gebiedsniveau, het doelbereik van de maatregelen nog onvoldoende kwantificeerbaar is of dat er belemmeringen bij de gebiedspartners bestaan om plannen verder te concretiseren (zie ook eerder uitgewerkte aandachtspunten hierboven).

Transitie in de landbouw

Logischerwijs is er in de gebiedsprocessen veel aandacht voor het (economisch) perspectief van de landbouw. Dit is terecht en verdient voor het draagvlak bij de individuele agrariër ook alle aandacht. In de gebiedsprocessen lijkt een impliciete aanname te zitten dat het economisch perspectief binnen het huidige stelsel overeind gehouden moet worden. Dit botst met de noodzaak van een maatschappelijke transformatie en heeft als risico dat het enkel leidt tot uitvoering van kleinschalige projecten die vooral gericht zijn op het in stand houden van het huidige model. In de transitiegedachte zal meer gekeken moeten worden naar het belang van de landbouw voor het natuur- en landschapsbeheer, waarin het perspectief van de landbouw op een andere manier wordt meegenomen buiten het bestaande (economische) model. Daarbij blijft het van belang om naar het toekomstperspectief van de agrariërs te kijken.

Maak daarbij ook expliciet dat in sommige gevallen een belangenafweging noodzakelijk is. Het economisch perspectief van de landbouw in een gebied hangt niet alleen af van de lokale context, maar ook van de concurrentiepositie op een (inter)nationale markt. Als maatregelen in bepaalde gebieden leiden tot een structureel hogere kostprijs ten opzichte van andere gebieden/landen, kan dat het perspectief van bedrijven onder druk zetten. Worden maatregelen dan afgezwakt, of permanent gecompenseerd?

Hierbij is het ook zaak te kijken naar de sociale dynamiek in gebiedsprocessen. Wiens probleem is dit? Nu is het probleem van overheid waar agrarische partners een bijdrage aan moet leveren. Maar die partijen hebben zelf ook belang bij de doelen en zijn een belangrijk onderdeel van de oplossing. Er lijkt sprake van een doel-middel verschuiving. Middel lijkt doel te worden: agrariërs een toekomst te geven. Het geven van die toekomst is essentieel voor toekomstig landschapsbeheer en voedselvoorziening, maar moet geen doel op zich worden. Dit heeft ook te maken met democratische legitimering: worden alle actoren voldoende gehoord en wordt publiek geld op de juiste wijze besteed?

5. Toelichting op vervolgproces

De secretaris licht toe dat kort na de bijeenkomst een vergaderverslag wordt opgesteld en gedeeld met de klankbordgroepleden voor akkoord. Dit verslag wordt op 24 maart als onderdeel van de bespreking van het Tweede Peilmoment voorgelegd aan GS. Vervolgens vindt op 8 april bespreking plaats in de commissie Landelijk Gebied van PS. Bespreking in PS zal naar verwachting in het najaar van 2026 plaatsvinden.

De volgende bijeenkomst van de wetenschappelijke klankbordgroep zal naar verwachting in de tweede helft van 2026 plaatsvinden. De planning wordt tijdig afgestemd met de klankbordgroepleden, waarbij het streven is een volledig fysieke bijeenkomst te organiseren.

6. Afsluiting, rondvraag

De voorzitter vroeg tenslotte de deelnemers hoe de rol van de klankbordgroep is ervaren. De open uitnodiging om vanuit de eigen expertise te reflecteren op de uitwerking van provinciaal beleid werd zeer gewaardeerd. Veel van de onderwerpen die zijn besproken voelen als een open eind: wat is het vervolg? De klankbordgroepleden staan open voor vervolgvragen als de individuele reflecties daartoe aanleiding geven. Daarnaast werd benoemd dat er in de huidige tijdsplanning te weinig tijd is om te komen tot een werkelijk gedragen gezamenlijk advies.

De voorzitter sloot vervolgens de bijeenkomst af met dank aan alle aanwezigen voor hun openheid en betrokkenheid. Ze gaf aan dat de provincie de inbreng waar mogelijk meeneemt in de verdere uitwerking van de ZH-PLG gebiedsprocessen.

Bijlagen:

i. Reflectie op Tweede Peilmoment ZH-PLG door Universitair docent Erasmus Universiteit Rotterdam

Veel dank voor jullie begrip voor mijn deze week heel drukke agenda - en veel dank voor de concrete vragen die zijn meegestuurd. Dit geeft mij goed richting in waar jullie adviesbehoefte ligt. Om die reden zal ik deze vragen in onderstaande reflectie aanhouden, maar mijn perspectief zal ook zeker meer holistische vragen benoemen. Ten eerste: proficiat met de 16 afgeronde gebiedsplannen! Dat is geen geringe prestatie. Ook de bottom-up benadering is lovenswaardig; in het samenwerken met de energie, kennis, en doelen van partners is er ontzettend veel te bereiken. Opnieuw zal ik in deze reflectie ook open vragen stellen.

Kunt u de conclusies en aanbevelingen in het Tweede Peilmoment volgen?

Ik kan deze zeker volgen. Wat mij opvalt hier is dat er goed wordt aangegeven wat de beperkingen zijn in de kwantificatie van het doelbereik. In een passage op pagina 2 zie ik de notitie dat niet alle projectvoorstellen voldoende geconcretiseerd dan wel gekwantificeerd zijn, en dat 'sommige relaties tussen maatregel en opgave zich moeilijk laat concretiseren'. (Daarnaast speelt natuurlijk nog het 'wicked' karakter van deze aanpak in een context van andere processen.) Ik wil hierbij opmerken dat het hier dus om zeer verschillende fenomenen gaat: 1) het eerste type probleem is een praktisch meetprobleem, eventueel op te lossen door actoren meer richting en expertise te geven om die concretisering en kwantificering vorm te geven, terwijl probleemtype 2) me treft als een meer fundamenteel vraagstuk over de meetbaarheid van de relatie tussen een probleem en bestuurlijke maatregel.

Voor ons begrip lijkt het me noodzakelijk dat er waar nodig specifiek wordt benoemd welk type probleem we te maken hebben: bij welke actoren zien we met name probleem 1 terug en kunnen we meer doen om deze actoren uit te nodigen om deze concretisering en kwantificering na te streven? Wiens verantwoordelijkheid is dit? Is probleem 1 een algemeen probleem dat terugkomt in alle projectvoorstellen of slechts in een klein aantal, en hoe verklaren we die verschillen? Ik zie ook dat er de wens is om een methodiek te creëren aan de hand waarvan op meer cohesieve en uniforme wijze de gebiedsprocessen te kunnen monitoren. Dat lijkt me wat betreft de bredere democratische legitimering van deze aanpak erg belangrijk, en ik ben benieuwd hoe jullie deze methodiek gaan opstellen en verantwoorden.

Later in deze brief lees ik dat de gebiedsplannen van wisselende kwaliteit zijn en ook het ambitieniveau onderling verschilt. Is dit een verklaring van een gebrek aan concretisering en kwantificering in bepaalde plannen of is dit niet het geval? Daarnaast: wat kan dat verschil in ambitieniveau verklaren? Hebben jullie daar inzicht in? Het valt me als laatste op dat toch weer de reductie van stikstofemissies een punt blijft waar vooruitgang maar moeilijk te realiseren blijkt binnen deze overleg- en planstructuren. Deze componenten samennemend krijg ik de indruk dat er bepaalde gebieden zijn waarbinnen bestaande agrarische belangen een grote, misschien te grote rol hebben gespeeld ten koste van andere partners en belangen. Een grote vraag van mij is dus: in hoeverre ziet de Provincie dit als een probleem, en als het dit als een probleem ziet, waaruit bestaat dan een strategie om dit probleem te adresseren?

Kunt u voor het deelgebied Groene Hart Noord reflecteren op: De navolgbaarheid van de bevindingen en aanbevelingen van de provincie ten aanzien van het deelgebied in het tweede peilmoment en de gebiedsgerichte terugkoppeling.

De bevindingen zijn zeker navolgbaar en de aanbevelingen ook, al denk ik wel dat ze zeer sterk geënt zijn op het agrarisch perspectief.

De doelgerichtheid van de activiteiten in het plan en de projectvoorstellen van dit deelgebied.

Veel van de activiteiten die nu worden ontplooid hebben een projectmatig en nog gedeeltelijk experimenteel en/of onderzoekend karakter. Dit is begrijpelijk. Toch roept dit de vraag op hoe deze projecten dan in de toekomst verder bestendig kunnen worden. Wanneer zijn deze voldoende succesvol om opgeschaald te worden? Hoe borgt met de kennis en de samenwerking die er ontstaat ook in de toekomst? Wiens perspectief op succes geeft de doorslag? Hoe worden ook niet-agrarische perspectieven op succes systematisch betrokken in deze besluitvorming?

Wat valt u op in positieve zin?

Het specifiek benoemen van spanningen tussen opgaven op het gebied van klimaat, stikstof, en waterbeheer en de rol en belangen van de landbouw.

Welke witte vlekken ziet u nog in het gebiedsplan en in de bevindingen van de provincie.

De indruk die ik krijg uit het document is dat agrarische belangen zeer centraal zijn geweest, terwijl die van terreinbeherende organisaties en die van natuur minder aandacht krijgen. Ik denk dat er op bepaalde punten iets te gemakkelijk over de meer fundamentele spanningen heen wordt gestapt (e.g. vernatting versus belangen landbouw). Ik denk dat het nuttig is om boeren aan te spreken als partners in het oplossen van gezamenlijke problemen - hulde hiervoor - maar toch vraag ik me af in hoeverre dit afdoende kan zijn. Ik begrijp dit uit het oogpunt van bestuurlijke processen die zich organiseren rondom de partners die al aanwezig zijn, maar toch vraag ik me af: hoe worden de belangen van mensen en niet-mensen behartigd binnen deze structuren?

De mogelijke negatieve gevolgen van het plan en/of de projectvoorstellen ten aanzien van natuur en biodiversiteit, water, klimaat en landbouw in het gebied?

Omdat het agrarisch perspectief zeer centraal staat kan er het risico zijn dat natuur en biodiversiteit, water, en klimaat, hoewel aanwezig en belangrijk, toch het af moeten leggen tegen de financiële belangen van boeren, die op hun beurt ook in de knel komen tussen regelgeving en financiële verplichtingen.

Verbetersuggesties waar het gebied in de komende periode verder mee aan de slag kan.

Op het niveau van concrete maatregelen heb ik deze niet; wel op het meer uitgezoomde niveau van: hoe zorg je voor een consistentie behartiging van niet-agrarische belangen binnen plan- en overlegstructuren?

Randvoorwaarden die noodzakelijk zijn om het plan succesvol tot uitvoering te brengen en de rol die het gebied en de provincie daarin te spelen hebben. + Hoe kunnen we het gebiedsproces in algemene zin versterken naar de toekomst toe? Wat vraagt dat van de provincie?

Jullie denken al goed na over het belang van een voorspelbare en heldere provinciale overheid die waar nodig de vlucht naar voren neemt.

Wat wilt u nog aanvullend meegeven?

De bovenstaande notities zijn al op meer uitgezoomd niveau en ik denk dat dat vragen zijn om verder mee te nemen.

ii. Reflectie op Tweede Peilmoment ZH-PLG door Hoogleraar Open Universiteit

Het is lastig om in korte tijd en op basis van de informatie in de aangeleverde documenten een goed beeld te vormen van de stand van zaken. De conclusies en aanbevelingen in het Tweede Peilmoment zijn prima te volgen, maar het is lastig om te beoordelen of in hoeverre de gebiedsplannen in voldoende mate recht doen aan de opgaven die er liggen. Het is duidelijk dat verdere concretisering van de maatregelen noodzakelijk is, maar het is niet duidelijk of met de voorgestelde maatregelen inderdaad een substantiële bijdrage wordt geleverd aan de beoogde transitie van het landelijk gebied.

Dat geldt ook voor de specifieke stukken over het Groene Hart Noord. Op basis daarvan vraag ik me af of de voorgestelde maatregelen aansluiten bij de transitieopgave en hoe ze zich verhouden tot andere processen die wellicht hun weerslag zullen hebben op het gebied.

Het document "Op weg naar geborgd doelbereik in het ZH-PLG" geeft de indruk dat de huidige inzet nog onvoldoende gericht is op de transitie van het landelijk gebied. Dit wordt in de brief over het Tweede Peilmoment ook aangestipt, met zinnen als: "Tegelijkertijd zien we dat in veel gebieden meer wordt geredeneerd vanuit het behoud van het bestaande en optimalisatie van het huidige systeem" en "Daarnaast zien we dat de gebieden vaak inzetten op een optimalisatieslag van de bestaande landbouw en aandacht voor een systeemverandering of transitie in de landbouw ontbreekt".

Op basis daarvan heb ik de indruk dat het belangrijker is om betrokken partijen nog beter bewust te maken van de omvang van noodzakelijke veranderingen en de (soms ingrijpende) ingrepen die nodig zijn om de gebieden toekomstbestendig te maken en beoogde doelen te realiseren. Dat bewustzijn is extra belangrijk omdat er (grote) verschillen kunnen bestaan in verwachtingen ten aanzien van wat er moet veranderen en in welke mate. Het is belangrijk om een eerlijk beeld te schetsen.

Voor een goed oordeel van de gebiedsplannen is het daarom naar mijn idee niet alleen van belang om te analyseren in welke mate projecten, initiatieven en maatregelen bijdragen aan de afzonderlijke opgaven, maar ook te analyseren in welke mate ze transformatief zijn. Dat wil zeggen in welke mate de projecten, initiatieven en maatregelen bijdragen aan een systemische verandering in denken en doen.

De gevolgen van ontwikkelingen zoals klimaatverandering, zeespiegelstijging, bodemdaling en verzilting vragen (in een deel van de gebieden) om fundamentele veranderingen in inrichting en gebruik. Hetzelfde geldt voor doelen met betrekking tot waterkwaliteit en biodiversiteit. Het is dus belangrijk om snel een beeld te krijgen van wat er in de toekomst wel en niet mogelijk is qua inrichting en landgebruik. De uitwerkingen van water en bodem sturend kunnen daarbij een belangrijke basis vormen. Vervolgens kan worden beoordeeld of de beoogde initiatieven en projecten passen bij de transitie naar dat nieuwe toekomstbeeld.

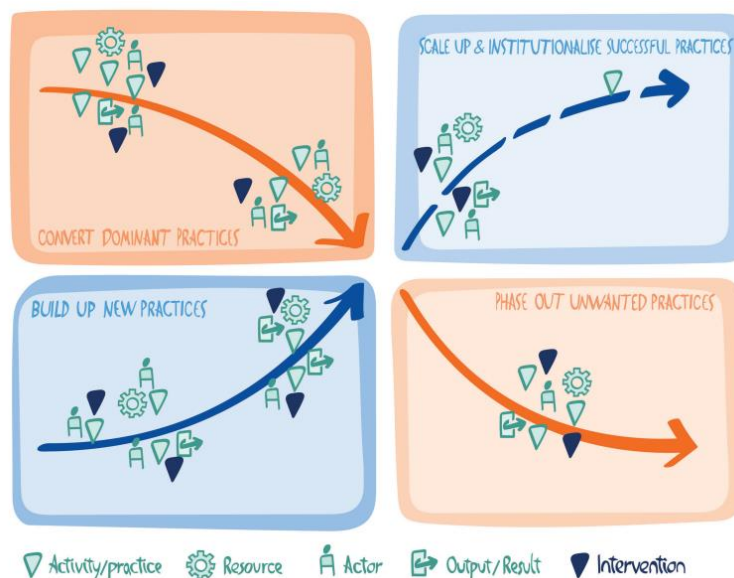
Een sterk punt in de brief is de nadruk op de verbinding tussen sturing vanuit de overheid en initiatieven van onderop. Dat is naar mijn idee de essentie van dergelijke gebiedsprocessen. Dat

vraagt wel om een realistisch beeld op de toekomst en de veranderingen die noodzakelijk zijn zodat daadwerkelijk ingezet kan worden op systemische veranderingen.

In algemene zin kan gesteld worden dat veel van de huidige problemen in het landelijk gebied voortkomen uit het feit dat er decennialang veel te weinig is gedaan om structurele problemen met betrekking tot de kwaliteit van de leefomgeving (klimaat, waterkwaliteit, biodiversiteit) aan te pakken. Een politiek van negeren, uitstellen en inzetten op laaghangend fruit en vasthouden aan onrealistisch beloften over technische oplossingen heeft veel van die problemen alleen maar groter gemaakt. Het is dus belangrijk lering te trekken uit het verleden en niet opnieuw dezelfde fouten te maken. Dat begint met helderheid over de opgaven en de noodzaak tot systemische verandering.

De noodzaak voor helderheid wordt bevestigd in de stukken over het gebiedsplan Groene Hart Noord. Die laten zien dat er een groeiend bewustzijn is van de problematiek van het landelijk gebied en dat er allerlei initiatieven en projecten zijn om die problemen aan te pakken en de gebieden toekomstig bestendig te maken. Tegelijkertijd is op dit moment nog niet te beoordelen of de beoogde inzet en veranderingen voldoende zullen zijn. Als de gebiedsplannen te weinig inzetten op noodzakelijke veranderingen, bestaat het risico dat problemen alleen maar groter worden en juist ook het systeem van voedselproductie onder druk komt te staan.

Een belangrijk aandachtspunt bij de verdere uitwerking is ook de aandacht voor praktijken die in de toekomst niet langer passend zijn en die op termijn uitgefaseerd moeten worden. In de transitie literatuur wordt daarvoor vaak de X-curve gebruikt¹(figuur 1).



Figuur 1. X-curve van transitieprocessen. Bron: Silvestri et al. (2022)

<https://drift.eur.nl/app/uploads/2023/08/X-Curve-booklet-DRIFT-EIT-Climate-KIC-2022-1.pdf>

¹ Zie b.v. Huntjens, P., Rinscheid, A., Kemp, R., Van Helvoirt, B., Aarts, N., Visseren-Hamakers, I., ... & Hassink, J. (2023). The Transformation Flower Approach for Leveraging Change towards Multiple Value Creation and Institutional Change.

Een dergelijk model kan helpen om de gebiedsplannen meer transformatief te maken. Dit betekent dat ook moet worden nagedacht over een balans in het sturingsinstrumentarium. Logischerwijs is er nu veel aandacht voor het stimuleren van positieve ontwikkelingen en maatregelen die daarbij horen. Tegelijkertijd is het belangrijk om ook werk te maken van het afbouwen van schadelijke subsidies en in te zetten op handhaving. Het normeren van ammoniakemissies is in dat opzicht een goed voorbeeld van sturing vanuit een breder perspectief.

In samenhang met het uifasieren van ongewenste praktijken, mis ik in de stukken de rol van toezicht en handhaving. Deze rol kan onderdeel zijn van de rol autoriteit, maar ik zou adviseren om de rol meer expliciet te maken en er ook uitwerking aan te geven. Toezicht houden en ingrijpen bij overtredingen helpt om de drukfactoren te verminderen, het zorgt ervoor dat regels ook daadwerkelijk worden uitgevoerd en het creëert een eerlijk speelveld waarbij diegenen die wetten overtreden ook daadwerkelijk worden aangepakt. Dat laatste is ook van belang voor de beeldvorming en een sterk signaal richting degenen die zich wel aan de regels houden of die vrijwillig inzetten op het verminderen van de druk op het milieu. Zie in dat verband bijvoorbeeld ook het artikel over verdwijnende sloten dat op 6 maart 2026 is gepubliceerd in de Volkskrant².

Integraal perspectief

- Er zijn verschillende processen (bijvoorbeeld NNN, SANE, de uitvoeringsagenda landbouw en het regionaal waterprogramma) waarin gewerkt wordt aan een vitaal landelijk gebied). Hoe is de samenhang geborgd en sluiten ze inhoudelijk ook voldoende aan? Of zijn er knelpunten? Hoe verhouden de gebiedsprocessen zich precies tot andere processen? Hoe wordt gewaarborgd dat er daar waar mogelijk sprake is van synergie? En hoe wordt voorkomen dat de processen elkaar in de weg gaan zitten, bijvoorbeeld qua tijdsplanning, inzet middelen of ruimteclaims?
- De opgaven van het NatuurNetwerk Nederland (NNN) en Bos en bomen worden afzonderlijk in andere processen uitgewerkt. In hoeverre is het een probleem dat deze opgaven maar beperkt zijn meegenomen in de gebiedsplannen? Het gaat immers om opgave met de duidelijke ruimtelijke impact die zeker als ze integraal worden meegenomen ook kunnen leiden tot andere plannen. Ik veronderstel dat deze opgaven wel (deels) in dezelfde gebieden gerealiseerd moet worden. Dan is het beter het integraal mee te nemen, omdat het anders uitgevoerd moet gaan worden in een gebied dat net een heel proces achter de rug heeft en mogelijke meekoppelkansen worden gemist.
- Het oplossen van problemen en het realiseren van doelen is een resultante van meerdere processen en uiteenlopende projecten en initiatieven. Hoe zorgt de provincie ervoor dat er in samenhang zicht is op voortgang en doelrealisatie? En op welke manier wordt (bij)gestuurd indien de voortgang achterblijft of als duidelijk wordt dat met de huidige inzet de beoogde doelen niet worden behaald.
- In hoeverre is in de uitwerking van deze gebiedsplannen al rekening gehouden met de ambities die volgen uit de Natuurherstelverordening? Veel van de voorstellen lijken daar

² <https://www.volkskrant.nl/kijkverder/v/2026/hoede-slotenin-nederland-verdwijnen~v2791210/>

prima op aan te sluiten (gericht op herstel, water en bodem sturend), maar het kan goed zijn om de uitwerkingen ook op dit punt te concretiseren en te beoordelen.

Doelrealisatie

- Welke veranderingen in waterpeil en waterbeheer in bredere zin zijn noodzakelijk en wat betekent dit voor het landgebruik? Is hier bij de voorgestelde plannen in voldoende mate rekening mee gehouden?
- Wat is de verwachte reductie van de uitstoot van ammoniak en hoe verhoudt die zich tot het wettelijk doel om verslechtering van Natura 2000-habitats als gevolg van overmatige stikstofdepositie zo snel mogelijk te verminderen?
- Welke veranderingen in inrichting en gebruik zijn nodig voor natuurherstel en in welke mate dragen de voorgestelde maatregelen bij aan systeemherstel?

Verhouding tot wet- en regelgeving

- Wees bewust dat de voorstellen uit het Regeerakkoord van Jetten 1 onvoldoende zijn voor het tegengaan van natuurverslechtering en dat het Regeerakkoord in die zin strijdig zijn met de verplichtingen vanuit de Habitatrichtlijn. Een halvering van de uitstoot van ammoniak in 2030 ten opzichte van 2019 is noodzakelijk om verslechtering van natuur zoveel mogelijk te beperken. Dat was ook het uitgangspunt in het advies van de Commissie Remkes³ en het oorspronkelijke Nationale Programma Landelijk Gebied⁴. Indien die halvering van de uitstoot niet wordt gerealiseerd, zal vergunningverlening erg lastig blijven, kunnen intrekingsverzoeken moeilijk worden afgewezen, kunnen PAS-melders niet zomaar worden gelegaliseerd en bestaat het risico van een inbreukprocedure door de Europese Commissie. Daarnaast heeft het als gevolg dat niet wordt voldaan aan de uitspraak van Rechtbank Den Haag in de zaak die Greenpeace heeft aangespannen⁵. Dat zou een schending zijn van het principe van Constitutionele hoffelijkheid en het vertrouwen in de overheid flink schaden. En uiteraard betekent het ook dat verschillende ecosystemen verder blijven verslechteren en herstel lastiger, ingrijpender en duurder zal worden.
- In de brief wordt ingezet op “Een juridisch geborgde rekenkundige ondergrens van 1 mol in combinatie met een geborgd maatregelpakket. Ook met het oog op het legaliseren van PAS-melders en Interimmers”. Een dergelijke rekenkundige ondergrens bestaat niet⁶; wel kan worden ingezet op een (gebiedsspecifieke) drempelwaarde. Dat vraagt in eerste instantie wel om voldoende maatregelen om de stikstofdepositie te verminderen⁷.
- Interimmers zijn bedrijven die zonder de benodigde vergunning hebben uitgebreid. De vergunningplicht voor uitbreiding van veehouderijbedrijven bestaat al sinds de implementatie van de Habitatrichtlijn die in 1992 is aangenomen en in zekere zin ook al onder de

³ <https://edepot.wur.nl/501323>

⁴ <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-957152a40e305ec279cee2f0104e86013339b9c1/pdf>

⁵ <https://www.rechtspraak.nl/organisatie-en-contact/organisatie/rechtbanken/rechtbank-den-haag/nieuws/rechtbank-beveelt-nederlandse-staat-wettelijk-stikstofdoel-2030-te-halen>

⁶ Gerard, C., & Beunen, R. (2025). BEGRENZINGEN AAN AERIUS: Kritische reactie op het artikel “Welke begrenzings zijn er aan het toepassen van het stikstofrekenmodel AERIUS?”. *Tijdschrift Lucht*, 21(2), 1419.

⁷ <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@118282/w11-19-0346-iv-vo/>

Natuurbeschermingswet uit 1967. Deze bedrijven voldoen dan ook niet aan de voorwaarden die zijn gesteld voor legaliseren van PAS-melders. Handhaving op basis van de vigerende vergunning of een andere referentiewaarde is dan ook het meest passend. Dat is ook eerlijker tegenover bedrijven die zich wel aan de wet hebben gehouden.

Overige zaken

- In de plannen wordt flink ingezet op agrarisch natuurbeheer. Het is daarbij van belang om te waarborgen dat publieke middelen effectief en efficiënt worden ingezet. Eerdere evaluaties van het ANLb hebben laten zien dat dit niet altijd het geval is. Beoordeel dus of inderdaad wordt voldaan aan kritisch voorvereisten voor succes en voorkom dat de inzet (ruimtelijk en budgettair) versnipperd raakt. Zet in op zwaardere pakketten waarvan bewezen is dat ze effectief zijn. Bij ANLb en hele inrichting van het gebied gaat het om de ruimtelijke clustering, het totale oppervlak én het type beheerpakketten dat wordt uitgevoerd⁸.

Belangrijke conclusies uit het onderzoek naar de effectiviteit van het ANLb

“Een groter oppervlakteaandeel van een gebied dat uit zwaar ANLb bestaat, kan leiden tot positievere trends van de daarin voorkomende doelsoorten. Dat is een sterke indicatie dat het ANLb in staat is om de negatieve trends van deze doelsoorten om te buigen, mits voldoende zwaar beheer geclusterd wordt uitgevoerd. De benodigde aandelen zwaar beheer voor stabiele tot positieve trends op gebiedsniveau zijn echter fors en worden nog vrijwel nergens gehaald”.

“Het omslagpunt van gemiddeld negatieve naar positieve trends ligt voor de doelsoortgroep open grasland gemiddeld bij 41% zwaar beheer; voor de grutto ligt deze iets hoger: op 49%. Voor de doelsoortgroep open akkerland ligt dit omslagpunt bij 16% (zie 9.2.3. voor kanttekeningen bij deze percentages)”

- Aanleg waterinfiltratiesysteem WIS: mijn advies zou zijn om zoveel mogelijk in te zetten op natuurlijk oplossingen (sloten en greppels) in plaats van plastic buizen: dat is robuuster, natuur vriendelijker en het helpt voorkomen dat (micro)plastics in het milieu terecht komen.
- In sommige gebieden zullen “reguliere” landbouwpraktijken lastig of onmogelijk worden vanwege de noodzakelijke veranderingen zoals bijvoorbeeld het verhogen van het waterpeil. Voor deze gebieden kan het interessant zijn om te verkennen of het mogelijk is ze aan te wijzen als open landschap met hoofdfunctie landschap, natuur en vormen van agrarisch gebruik die passen binnen de randvoorwaarden vanuit water en bodem sturend en herstel van biodiversiteit. Boeren kunnen dan betaald worden voor het onderhouden van dat open landschap, waarbij agrarische productie een afgeleide is van hetgeen mogelijk is vanuit de abiotische omstandigheden en ecologie. Daarmee kan worden voorkomen dat dat vanuit bedrijfseconomische overwegingen keuzes moeten worden gemaakt ten aanzien van bedrijfsomvang, productiewijze, gebruik en beheer van het land die nadelig zijn voor waterkwaliteit, biodiversiteit en landschap. Op die manier kunnen partijen er samen voor zorgen dat het onderhouden van landschap financieel rendabel is en blijft.

⁸ Visser, T., & Kleyheeg, E. (2025). Ecologische evaluatie Agrarisch Natuur en Landschapsbeheer. <https://edepot.wur.nl/689914>

- Het valt me op dat in het gebiedsplan (sommige) doelen worden gepresenteerd als een opgave vanuit Rijk of zelfs Europa. Dat is naar mijn idee een onvolledige voorstelling van zaken. Maak duidelijk dat het gaat over maatschappelijke opgaven, waarbij overheden een specifieke verantwoordelijkheid hebben bij het uitwerken en realiseren. Het gaat immers over een gezamenlijke toekomst.
- In de gebiedsplannen is veel aandacht voor weide (en akker)vogels. Biodiversiteit en biodiversiteitsherstel gaan over veel meer dan alleen die weidevogels. Het gaat over tal van andere soorten, hun onderlinge relaties en hun interacties met het abiotische systeem. Gegeven alle veranderingen kan het best mogelijk zijn dat een toename van de populatie grutto niet realistisch is in bepaalde gebieden, maar dat er wel kansen liggen voor herstel van ecosystemen waar tal van andere soorten van profiteren. Het kan de moeite waard zijn om vanuit een breder perspectief op natuurherstel naar deze gebieden te kijken.

iii. Reflectie op Tweede Peilmoment ZH-PLG door Hoogleraar Tilburg University

1. Inleiding: richting geven en samenwerking organiseren

De transitie van het landelijk gebied vraagt om een combinatie van richting geven en gebiedsgericht samenwerken. In Zuid-Holland krijgt die combinatie momenteel vorm via twee sporen: de provinciale Samenhangende Aanpak Natuurherstel en Economie (SANE) en de gebiedsprocessen binnen het Zuid-Hollands Programma Landelijk Gebied (ZH-PLG).

Waar SANE specifiek richting geeft aan doelen en instrumenten voor natuurherstel, stikstofreductie en landbouwontwikkeling, om zo versneld van het ‘stikstofslot’ te komen, zijn de (eerder opgestarte) gebiedsprocessen de plek waar deze en andere opgaven (ook water, klimaat, etc.) samen met gebiedspartners worden vertaald naar concrete plannen en projecten.

Deze dubbele aanpak is historisch gegroeid. De gebiedsprocessen komen voort uit het inmiddels beëindigde Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG), terwijl SANE – deels - een antwoord vormt op de Commissie Economie en Natuurherstel van kabinet Schoof. Met het NPLG werd gestreefd naar een integrale aanpak van een reeks van opgaven in het landelijk gebied, terwijl in de periode daarna is gezocht naar gerichte maatregelen voor stikstofreductie en natuurherstel om uit de stikstofcrisis te raken.⁹

Beide sporen kunnen elkaar versterken, maar het risico bestaat ook dat ze zich te veel naast elkaar ontwikkelen: SANE als beleidsmatige ‘bovenlaag’ en de gebiedsprocessen als uitvoeringspraktijk. Wanneer deze twee sporen onvoldoende met elkaar worden verbonden, ontstaat het risico van een dubbele beleidslogica: provinciale maatregelen die langs gebiedsprocessen heen lopen, en gebiedsprocessen die onvoldoende bijdragen aan het realiseren van wettelijke doelen. Met als gevolg: onduidelijkheid in aanpak, energieverlies in gebieden, onnodige complexiteit van beleid en maatregelen, enzovoorts. De uitdaging voor de komende fase is daarom niet zozeer om te kiezen tussen top-down of bottom-up, sectoraal of integraal, maar om beide sporen met elkaar te vervlechten tot één sterk geheel.

2. De betekenis van gebiedsprocessen

De gebiedsprocessen hebben volgens de WUR in relatief korte tijd een belangrijke kwaliteit laten zien: zij brengen partijen bijeen die in de praktijk bepalend zijn voor verandering in het landelijk gebied – agrariërs, terreinbeheerders, gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties. Dat is van groot belang, omdat de transitie van het landelijk gebied uiteindelijk plaatsvindt op perceels- en gebiedsniveau. Daar worden door grondeigenaren bepalende keuzes gemaakt over landgebruik, bedrijfsvoering en inrichting.

Gebiedsprocessen vervullen daarbij drie belangrijke functies:

- Ten eerste brengen zij lokale kennis en maatwerk in. Verschillen tussen gebieden – bijvoorbeeld tussen veenweidegebieden, glastuinbouwgebieden en droogmakerijen – zijn groot. Gebiedsprocessen maken het mogelijk om oplossingen te ontwikkelen die passen bij de specifieke bodem-, water- en landbouwstructuren van een gebied.
- Ten tweede creëren zij netwerken van samenwerking en vertrouwen. De veranderingen die nodig zijn in het landelijk gebied raken direct aan de dagelijks leefwereld en het eigendom van betrokken ‘streekhouders’. Zonder samenwerking en wederzijds vertrouwen zijn dergelijke veranderingen moeilijk te realiseren.
- Ten derde bieden gebiedsprocessen ruimte voor samenhangende oplossingen. In het landschap komen de verschillende sectorale domeinen en opgaven samen. Veel gebiedsplannen proberen verschillende sectorale logica’s met elkaar te verbinden, bijvoorbeeld natuurontwikkeling, waterbeheer en landbouwtransitie.

⁹ Daarbij moet worden onderstreept dat de provincie met eigen maatregelen slechts een beperkt deel van de stikstofopgave kan realiseren en voor het grootste deel afhankelijk blijft van generiek rijksbeleid.

Tegelijkertijd kent een bottom-up aanpak ook duidelijke grenzen. Gebiedsprocessen zijn niet automatisch gericht op het realiseren van wettelijke doelen rond stikstof, natuur, water en klimaat. Zonder duidelijke kaders bestaat het risico dat plannen onvoldoende bijdragen aan het benodigde doelbereik.

De huidige gebiedsplannen laten zien dat er veel energie en initiatief is ontstaan, maar dat het doelbereik nog niet overal scherp in beeld is en dat plannen soms nog verder geconcretiseerd moeten worden. Daarmee wordt duidelijk dat gebiedsprocessen noodzakelijk maar niet voldoende zijn voor het realiseren van de opgaven in het landelijk gebied.

3. De rol van SANE

Tegen deze achtergrond is de rol van SANE goed te begrijpen. SANE vormt de poging van de provincie om meer richting, snelheid en samenhang aan te brengen in verschillende beleidslijnen rond natuur, stikstof en economische ontwikkeling.

De aanpak heeft geen zelfstandige juridische status, maar fungeert als een provinciale sturingslaag die richting geeft aan (sectorale) beleidsontwikkeling en de inzet van (grond)instrumenten om versneld stikstofreductie en natuurherstel te realiseren en zo de vergunningverlening voor economische activiteiten weer op gang te brengen.

Waar gebiedsprocessen vooral gericht zijn op het ontwikkelen van integrale plannen en initiatieven, richt SANE zich op het formuleren van doelen (op bedrijfsniveau), het ontwikkelen van maatregelen, de introductie van overgangszones rondom N2000 gebieden en het inzetten van (grond)instrumenten. Deze rol is essentieel en aanvullend op de gebiedsprocessen. Zonder een duidelijke provinciale koers bestaat immers het risico dat deze processen versnipperd raken of onvoldoende bijdragen aan provinciale, nationale en Europese verplichtingen rond natuur, water en stikstof.

De vraag is daarom niet of provinciale sturing nodig is, maar hoe deze sturing zo kan worden vormgegeven dat zij (lopende) gebiedsprocessen en doelbereik ondersteunt.

4. Richting, ruimte en realisatiekracht

De verdere ontwikkeling van de gebiedsprocessen binnen het ZH-PLG vraagt mijns inziens vooral om een betere verbinding tussen provinciale sturing, zoals die nu vorm krijgt door SANE, en de gebiedsgerichte uitvoering in het PLG. Daarbij kan de provincie het beste sturen op basis van drie samenhangende principes: (a) richting, (b) ruimte en (c) realisatiekracht.

A) Verplichting geeft richting: heldere doelen en governance als kompas voor gebiedsprocessen
Gebiedsprocessen functioneren het best wanneer duidelijk is waarvoor men gezamenlijk werkt. Op dit moment zijn doelen rond natuur, stikstof, water en klimaat vaak nog relatief abstract of verspreid over verschillende beleidsdomeinen.

Het helpt wanneer de provincie deze doelen explicieter vertaalt naar de schaal van gebieden die in het PLG zijn aangewezen: welke bijdrage wordt verwacht van elk gebied aan natuurherstel, stikstofreductie, waterkwaliteit en klimaatadaptatie? Een dergelijke ruimtelijke concretisering maakt het mogelijk om gebiedsplannen te beoordelen op hun bijdrage aan het geheel en voorkomt dat initiatieven los blijven staan van de provinciale opgaven.

De provincie vervult in de gebiedsprocessen een dubbele rol: zij is zowel gebiedspartner als autoriteit die verantwoordelijk is voor het behalen van wettelijke doelen. Juist daarom is heldere governance essentieel. De Omgevingswet, en dan met name art. 12.4 over landinrichting – waarvoor de provincie als bevoegd gezag fungeert - biedt hiervoor een passend kader, waarin commissies, (inrichtings)programma's en ruimtelijke besluitvorming op een logische wijze met elkaar verbonden kunnen worden.

Het expliciteren van wettelijke verplichtingen, planologische begrenzingen (overgangszones) en bestuurlijke verantwoordelijkheden kan (meer) richting geven aan gebiedsprocessen en het door de WUR geconstateerde gebrek aan doelbereik. In die zin geldt: verplichting geeft richting. Niet om lokale initiatieven te beperken, maar juist om duidelijk te maken binnen welke kaders oplossingen moeten worden ontwikkeld. Dat schept helderheid, en kan ook nieuwe energie losmaken, zeker wanneer er middelen en uitvoeringskracht (zie onderstaand) tegenover staan.

B) Sturen op samenhang: gebruik gebiedsprocessen als integrale uitvoeringsarena

Veel opgaven in het landelijk gebied hangen nauw met elkaar samen, terwijl beleid en financiering – ook provinciaal - vaak nog sectoraal zijn georganiseerd. SANE zet daarin een stap vooruit, maar draagt door de focus op stikstofreductie en natuurherstel ook het gevaar in zich dat daarmee samenhangende, voor het lange termijn doelbereik minstens zo relevante, thema's als water en klimaat onvoldoende worden meegenomen.

Gebiedsprocessen kunnen juist de plek zijn waar al deze thema's, natuur, water, landbouw en klimaat, in hun onderlinge samenhang worden uitgewerkt. Dat vraagt om een provincie die deze processen niet primair ziet als participatie- of consultatietrajecten van onderop, maar als integrale uitvoeringsarena's waar verschillende (provinciale) beleidsdoelen samenkomen en met elkaar in verband moeten worden gebracht.

Gebiedsplannen moeten daarom niet vanuit één beleidsdomein worden beoordeeld, maar vanuit hun bijdrage aan meerdere opgaven tegelijk. Dat is niet gemakkelijk, wel nodig. Anders blijven gebieden in het duister tasten over wanneer goed genoeg is. Integraal beoordelen en aansturen wil overigens niet zeggen dat alles ook tegelijkertijd moet worden uitgevoerd of dat door de provincie niet prioriteit kan en moet worden gegeven aan een specifieke opgaven in gebieden (zie punt C).

C) Realisatie in het juiste ritme: stuur op fasering, prioriteit en uitvoeringskracht

De uitvoering van de opgaven in het landelijk gebied van Zuid-Holland vraagt om realisme in tempo en volgorde. Niet alle opgaven hoeven in elk gebied tegelijk te worden gerealiseerd. Wel moet duidelijk zijn welke maatregelen prioriteit hebben en welke stappen eerst worden gezet (en wat op een later moment nog volgt).

In de afweging voor prioritering en fasering speelt ook de realiteit van beperkte uitvoeringscapaciteit bij de provincie en haar uitvoeringsorganisaties en gebiedspartners een belangrijke rol. Deze schaarste maakt keuzes in tijd en ruimte onvermijdelijk: niet alles tegelijk doen, maar wel helder maken waar – en in welke gebieden - de provincie de komende jaren haar energie en (beperkte) menskracht en middelen op richt.

Daarnaast vraagt de uitvoering van veel maatregelen in het landelijk gebied om een strategische inzet van grondinstrumenten. Maatregelen die binnen SANE worden verkend – zoals overgangszones rond natuurgebieden, extensivering van landbouw of verplaatsing van bedrijven – zijn in de praktijk vaak alleen realiseerbaar wanneer ook veranderingen in grondgebruik en eigendom in gebieden kunnen worden georganiseerd.

Dit vraagt om een meer actief provinciaal grondbeleid. Instrumenten zoals een grondbank, gerichte aankoop, vrijwillige kavelruil en – waar nodig – wettelijke landinrichting kunnen daarbij helpen om grondposities te herschikken en ruimte te creëren voor nieuwe functies. Zonder een dergelijke strategische inzet van grondinstrumenten blijven veel ruimtelijke ambities in het landelijk gebied moeilijk uitvoerbaar. Anders gezegd: grondinstrumenten vormen de cruciale schakel tussen provinciale maatregelen en de gebiedsgerichte uitvoering.

5. Conclusie

Provinciale sturing en gebiedsgerichte samenwerking zijn beide noodzakelijk voor de transitie van het landelijk gebied. Gebiedsprocessen brengen lokale kennis, initiatief en draagvlak samen. Provinciaal beleid biedt richting, samenhang en instrumenten om in gebieden ook echt aan de slag te kunnen. De uitdaging voor de komende fase ligt in het productief verbinden van deze twee logica's. Dat vraagt om een provincie die duidelijke doelen formuleert, over beleidsdomeinen heen samenwerkt, gebieden ruimte geeft voor maatwerk en tegelijkertijd zorgt voor heldere governance, strategische inzet van (grond)instrumenten en een realistische fasering van de uitvoering. Wanneer richting, ruimte en realisatiekracht met elkaar in balans worden gebracht, kunnen de gebiedsprocessen uitgroeien tot de plek waar provinciale ambities en lokale initiatieven daadwerkelijk samenkomen en worden gerealiseerd.

iv. Reflectie op Tweede Peilmoment ZH-PLG door Hoogleraar Universiteit van Amsterdam

Feedback conceptbrief

Over het algemeen zeer goed te volgen. Het is zeer positief om te zien dat de gebiedsprocessen van de deelgebieden constructief en gedragen worden vormgegeven, en dat er over het algemeen goede voortgang is. Het overzicht in Figuur 1 is duidelijke en zeer informatief, en ik kan me ook goed vinden in de conclusies en aanbevelingen.

Ik heb wel een aantal vragen over het document.

Algemeen:

- Hoe goed zijn de gebiedsprocessen doordrongen van een integrale aanpak.
- Wat is precies de samenhang tussen SANE en de gebiedsprocessen?

Specifiek:

- Is er een overzicht van welke drukfactoren in welk gebied het urgentst/ meest relevant zijn, en is de voortgang van de gebiedsprocessen daarmee in lijn (als in Figuur 1)?
- Ik neem aan dat het emissieplafond is 35-45 kg uitstoot per ha van de boer? In hoeverre wordt het strategisch grondbeleid hiervoor ingezet?
- In hoeverre is er aandacht voor het vergroten van het areaal blijvend grasland in de deelgebieden, en is er zicht op het huidige areaal?
- Wat zijn concrete maatregelen voor akkervogels?
- In hoeverre is er aandacht voor droogte/waterbeschikbaarheid in het toekomst bestendig maken van de landbouw?
- Wat is de bijdrage van akkerbouw in ammoniakemissie?

Conclusies:

- Eens met de voorrang van low-regret maatregelen. Wat mij betreft zou er ook prioritering moeten zijn van projecten die meerdere opgaven aanpakken.
- Is er een verschil in de projecten in welke mate er onderzoek en/of implementatie plaatsvindt? Wat is de prioritering daar?

Feedback deelgebied Groene Hart Noord/ terugkoppeling provincie

Positief aan gebiedsplan: veel initiatieven, goede betrokkenheid van partners, redelijk integrale aanpak (maar zie onder).

Feedback/ algemene vragen:

Is de olifant in de kamer om het aantal GVE te verminderen in het gebied?

Waaruit bestaat de akkerbouw in het gebied?

2.5 GVE is per hectare?

Wat betekent een peil van -40cm voor het landgebruik? Wordt er gekeken naar extensivering/ andere verdienmodellen of ook naar uit productie nemen/ nieuwe natuur?

Wateropgave: wat is het gewasbeschermingsmiddelen gebruik? Uitspoeling verminderen of gebruik verminderen?

Water en bodem sturend: er zijn veel kansen voor meekoppelen, veel zijn niet expliciet benoemd.

Het valt me op dat in Aan de slag de werk- en beleidssporen apart worden beschreven, terwijl veel van de opgaves in de sporen overlappen. Sommige initiatieven komen inderdaad onder meerdere sporen terug, maar ik zou ervoor willen pleiten om dit explicieter te benoemen/ combineren, en een overzicht te geven in welke projecten meerdere sporen worden gecombineerd. De tabel op pagina 26 impliceert dat de projecten niet overlappen, omdat het totaal bestaat uit de optelsom van de individuele projecten. Zelfde in Add 1. Is genoemd in terugkoppeling onder korte termijn verbeteringsuggesties.

Welke partijen werken samen in de projecten? Alle in elk project? Goede vertegenwoordiging? Is genoemd in terugkoppeling: er kan meer samenhang tussen projecten gebracht worden.

Er is geen tijdspad aangegeven. Is genoemd in terugkoppeling onder middellange termijn.

v. Reflectie op Tweede Peilmoment ZH-PLG door Senior onderzoeker (1) Wageningen University & Research

Achtergrond

De provincie Zuid-Holland heeft de wetenschappelijke klankbordgroep SANE/ZHPLG om advies gevraagd om te reflecteren op het tweede peilmoment van de gebiedsprocessen in het ZH-PLG met het oog op de vervolgaanpak, daarbij als casus inzoomend op deelgebied Groene Hart Noord. In deze notitie wordt een korte reflectie gegeven op de gedeelde documenten.

Reflectie op het gebiedsplan

Het gebiedsplan is opgesteld om inzicht te geven in de mogelijkheden voor het realiseren van een toekomstbestendig landelijk gebied.

Het gebiedsplan bevestigt de intrinsieke motivatie van het gebied om samen met betrokkenen te werken aan de beoogde doelen voor het landelijk gebied. De gebiedspartijen vragen om helderheid en concrete doelen voor korte en langere termijn en benoemen dat een gezamenlijk toekomstbeeld nog ontbreekt. Het gebiedsplan benoemt concreet de doelen die moeten worden bereikt in de bijlagen als ook de lopende projecten.

Er liggen de volgende aandachtspunten, die voor een deel ook worden benoemd in de gebiedsgerichte terugkoppeling:

- Er is veel aandacht voor allerlei projecten die binnen de werksporen worden uitgewerkt. Dit hangt deels samen met de gevolgde bottom-up benadering. Directe aansluiting bij lokale initiatieven is sterk, maar er ontstaat ook een risico dat er weinig aandacht is voor de onderlinge samenhang. Ook is het daadwerkelijk lange-termijn perspectief van de ingezette aanpak onduidelijk. Denkend vanuit het gewenste lange-termijn perspectief is het nodig om in gebiedsplannen concreter te zijn voor wat betreft de te bereiken doelen voor alle landbouwbedrijven binnen het gebied (de opgave), de in te zetten maatregelen als ook de benodigde inzet (uitgedrukt in arealen, locaties, aantallen bedrijven en kosten) in relatie tot doelbereik. In het huidige plan staan veel ambities, maar in de realisatie zullen ook keuzes gemaakt moeten worden zodra ambities gaan botsen. De daadwerkelijke realiteitszin van de gebiedsaanpak is daarom onvoldoende duidelijk.
- Het is helder dat gebiedspartijen in de startblokken staan om gemotiveerd aan de slag te gaan, en het gebiedsplan beschrijft een hele serie aan cruciale randvoorwaarden waaraan voldaan moet worden om realisatie mogelijk te maken. Het lijkt mij zinvol om de transitie en benodigde middelen ook over de tijd te plannen in relatie tot concrete doelstellingen. Ook met het huidige beleid en het huidige instrumentarium (waaronder ANLB, Ecoregelingen, Goede landbouwpraktijk, natuurbeleid, mestbeleid, etc.) zijn in samenwerking met de landbouwsector grote stappen te maken die geen investeringen vereisen maar wel duidelijkheid, zekerheid en perspectief. Het lijkt mij zinvol om dit traject te faciliteren en dan vanuit de resterende restopgaven gebieds- of bedrijfsgericht te werken aan de inzet van de daarvoor benodigde maatregelen en/of projecten.
- Gegeven de benodigde inzet van middelen is het aan te bevelen om te kijken naar kosteneffectiviteit van maatregelen (dan wel projecten) in relatie tot doelbereik als ook de

inzet van wettelijke dan wel bovenwettelijke maatregelen. In de huidige aanpak en uitwerking blijft dit onderbelicht.

- Overkoepelend aan alle gebiedsprocessen is het belangrijk om doelen, inzet (van maatregelen en geld) en effecten op een gestandaardiseerde manier te monitoren.
- Het gebiedsplan bouwt voort op de inzet van de provincie op doelsturing, waarbij in theorie de opgaven per doel helder worden als ook de benodigde inzet per bedrijf. Deze insteek is inhoudelijk positief, maar krijgt in het gebiedsplan weinig tot geen uitwerking. Wat zijn dan de doelen die moeten worden gerealiseerd zodra deze vertaald worden naar bedrijfsniveau? En hoe verhouden zich deze doelen tot de benodigde plannen van de overheden zelf (natuurgebiedsplannen, stroomgebiedsbeheersplannen) die nodig zijn om ook het juridisch instrumentarium op een goede manier te laten werken?
- De governance van gebiedsrealisatie is onvoldoende uitgewerkt. Waar ligt de aansturing om op lange termijn als gebied aanspreekbaar te zijn op gerealiseerde impact? Wat gebeurt er als de benodigde uitrol of doelrealisatie niet wordt gerealiseerd? Ook de benodigde randvoorwaarden qua juridische borging en ontwikkelruimte moet nog nader worden uitgewerkt. Dit betekent ook dat de verschillende gebiedsprocessen ook een inbedding vragen binnen een programmatische aanpak waarbij doelrealisatie (op termijn) kan worden afgedwongen.
- Het zou heel waardevol zijn om project overstijgend een instrumentkoffer samen te stellen waarvan duidelijk is waar welke maatregelen inzetbaar zijn om effectief bij te dragen aan doelrealisatie.

Reflectie op Gebiedsgerichte terugkoppeling

In het document 'Gebiedsgerichte terugkoppeling Groene Hart Noord' wordt een korte reflectie gegeven op het ingediende plan, waarbij zowel sterke als zwakke punten worden benoemd.

- Allereerst een praktische opmerking: de samenvattende figuur is zonder toelichting lastig te interpreteren, en sterk gefocust op planvormende fase.
- De beschrijving van noodzakelijke randvoorwaarden zijn evident maar de randvoorwaarden zijn niet allemaal van dezelfde orde en onduidelijk is ook in welke mate beïnvloedbaar is door landelijke overheid, regionale overheden, sector en/ of markt.
- De sterke punten in deze terugkoppeling focust zich sterk op het proces en de gewenste uitkomst, maar blijft abstract in de beschrijving en beperkt tot het uitspreken van waardering en ambities. Een inhoudelijke evaluatie waarin de doelrealisatie van het plan als ook de effectiviteit van inzet van middelen wordt beoordeeld, is niet aanwezig.
- De verbeterpunten op korte termijn corresponderen met de hierboven genoemde feedback op het gebiedsplan: er is een verdere concretisering gewenst in relatie tot maatregelen, inzet en doelbereik. Dit geldt ook voor de samenhang tussen de projecten: gegeven de ambitie om het hele gebied te verduurzamen is het de vraag in welke mate er meer regie en aansturing, met duidelijke kaders en implicaties, nodig is om de toekomst van het gebied op een duurzame manier vorm te geven.
- De provincie wordt benoemd als partij om alle projectaanvragen te beoordelen en in gang te zetten. Het is raadzaam om de beoogde gebiedsinzet te evalueren in relatie tot doelbereik, inclusief de bijdrage van elk project aan het lange termijn doel. Een goed beoordelingskader lijkt nog te ontbreken.

- Het lijkt mij zinvol om kritisch te reflecteren op de ingediende voorstellen. Veel van de genoemde voorstellen zijn ambitieus maar abstract in de omschrijving van activiteiten, en al helemaal in beoogde resultaten. Gezien de grote opgaves en de maatschappelijke inzet is het aan te bevelen om kritisch te kijken naar daadwerkelijke lange-termijn effecten, en in welke mate deze ook worden gegarandeerd tijdens en na afloop van het project. Er moet ook daadwerkelijk geleverd worden in relatie tot het beoogde doelbereik; en deze impact is voor een groot deel van de projecten onduidelijk.
Mogelijk is het te overwegen om de ingezette middelen af te laten hangen van het beoogde / gewenste effect dan wel gekoppeld beleidsinstrumenten in te zetten om te zorgen voor garanties in doelbereik.

Reflectie op Tweede Peilmoment

Op basis van het concept Tweede Peilmoment, kom ik tot de volgende aanbevelingen:

- Het document geeft een terugkoppeling in relatie tot de impact van de gebiedsplannen op de te bereiken doelen. Ik deel de conclusies dat i) het kwantificeren van deze impact lastig is, en ii) dat de gebiedsplannen verder geconcretiseerd moeten worden en de eerste stap vormen voor een meerjarig gebiedsgerichte transitie.
- De rollen van de provincie worden benoemd als autoriteit, facilitator en partner/deelnemer. De verschillende rollen in relatie tot de gebiedsprocessen worden echter maar beperkt uitgewerkt. Het is aan te bevelen om een regie-coördinator of regiegroep sturing te geven aan de verdere transitie, zeker gezien de vele afhankelijkheden die een rol gaan spelen.
- De analyse van de gebiedsplannen dat waterkwaliteit en groenblauwe dooradering erg concreet zijn, wordt niet ondersteund door de analyse voor het Groene Hart. Er wordt wel gesproken over allerlei projecten, maar zowel de indicatoren, de inzet als de totale effecten worden maar heel beperkt gekwantificeerd.
- De conclusie dat er weinig maatregelen zijn voor een geborgde emissiereductie voor ammoniak wordt ondersteund door de bevindingen vanuit het gebiedsplan voor Groene Hart. Vergelijkbaar met de andere opgaves is hier nog een verdere concretisering nodig. Aansluiting bij landelijke, sectorale en provinciale initiatieven rondom doelsturing zouden deze aanpak kunnen versterken.
- Er wordt expliciet aangegeven dat de indicatieve doelen richtinggevend zijn, maar niet verplichtend voor de verschillende gebiedsprocessen. Gegeven de discussies rondom de landelijke en provinciale opgaves lijkt me dat begrijpelijk, maar juist deze aanpak zorgt ook voor een blijvende (juridische) onzekerheid en onduidelijkheid over de te nemen maatregelen. Het is aan te bevelen hier een stevigere positie in te nemen.
- De conclusie is terecht dat het gewenst is om een uniforme methodiek toe te passen (en mogelijk zelfs nog te ontwikkelen) waarmee het doelbereik kan worden gekwantificeerd. Het is aan te bevelen om hierbij aansluiting te zoeken bij diverse trajecten zoals KPI-K, BBWP, OBI, BMM, REMAS, en reNEMA. Ook de ontwikkeling van een monitoringssystematiek is zeker waardevol en wenselijk.
- Er wordt een aanbeveling gedaan om gebieden op te splitsen in ruimtelijk landschappelijk samenhangende kerngebieden. Het is echter onvoldoende duidelijk of dat echt noodzakelijk is en of er niet meer behoefte is aan strak en heldere kaders waarbinnen elk gebied vervolgens zijn eigen uitwerking vorm kan geven.

- Het is onduidelijk waarom een transitie afhangt van "projecten" dan wel de definitie van projecten is onduidelijk. Projecten hebben per definitie een eindig karakter, en vanuit de aanpak is onvoldoende duidelijk hoe projecten bijdragen aan een toekomstbestendige landbouw op langere termijn, en in welke mate ze een tijdelijk karakter hebben en effectief bijdragen aan doelrealisatie. De transitie vereist daarna ook een normerend kader waarbinnen doelen binnen een nog te bepalen periode worden gerealiseerd, aangevuld met benodigde acties zodra de doelen niet worden gerealiseerd. In de huidige context kan het wel nodig zijn om voorlopig met indicatieve doelen te werken, maar het is wel belangrijk om vooraf te communiceren dat er op een gegeven moment heldere kaders komen waarbinnen doelrealisatie zal plaatsvinden. Dat betekent dat elke activiteit die nu al bijdraagt aan verbetering van milieucondities en de negatieve impact van landbouw verkleint dan wel de positieve impact vergroot, een positieve impuls mag en moet krijgen.
- Zeker op het gebied van stikstof is het nodig dat er per N2000-gebied gebiedsgericht beleid wordt opgezet en de noodzakelijke effectgerichte maatregelen worden genomen om de kwaliteit van natuur te herstellen. Deze plannen behoeven ook een stikstofparagraaf. Gebiedsgericht stikstofbeleid in relatie tot de landbouw kan juridisch alleen goed vorm krijgen als ook het natuurbeleid op een goede manier wordt vormgegeven.

vi. Reflectie op Tweede Peilmoment ZH-PLG door Senior onderzoeker (2) Wageningen University & Research

1. Kunt u de conclusies en aanbevelingen in het Tweede Peilmoment volgen?

Algemeen: gebiedsprocessen zijn noodzakelijk om 'iets' te bereiken, maar het doelbereik is moeilijk vast te stellen en lijkt onvoldoende (?). Het is begrijpelijk dat de gebiedspartners aangeven dat ze voor de beoogde plannen/maatregelen ook allerlei randvoorwaarden nodig hebben, o.a. financieel, vergunningverlening, kennis en advies. Mijns inziens zit hier ook de kans om het doelbereik te vergroten: stel als provincie duidelijke doelen en vraag gebiedspartners wat ze nodig hebben om deze te halen. Nu lijkt het soms de vraag of gebiedspartners wel bereid zijn (willen) om bepaalde urgente opgaven (NH3) te realiseren, terwijl het mogelijk meer gaat over de vraag wat ze hiervoor nodig hebben (kunnen) en of de benodigde maatregelen ook legaal en/of juridisch voldoende geborgd zijn (mogen).

Het stellen van duidelijke (concrete, kwantificeerbare) doelen is nodig als gebiedsplannen getoetst worden op doelbereik. Daarnaast zijn concrete doelen ook nodig voor gebiedspartners om plannen vorm te geven. Tegelijk geeft de evaluatie bijvoorbeeld aan dat de samenhang met o.a. NNN het ook ingewikkeld maakt om heel concreet te worden over doelbereik. Het risico is m.i. dat er veel tijd en energie gaat zitten in de concretisering en kwantificering van doelen, dat hier ook weer allerlei aanvechtbare aannames in worden gemaakt, wat weer ten koste gaat van het draagvlak en commitment in gebiedsprocessen. Echter, het is m.i. niet zo ingewikkeld om aan te geven welke maatregelen effectief zijn om bepaalde doelen te halen. Ik zou gebiedspartners uitdagen om uit een lijst erkende effectieve maatregelen een aantal passende opties te kiezen, en plannen vervolgens te beoordelen op de verwachte impact van maatregelen. In de tussentijd kan dan verder gewerkt worden aan het kwantificeren van doelen per gebied.

Daarnaast is mijn ervaring dat gebiedsplannen weliswaar draagvlak opleveren, maar vaak ook onvoldoende presteren op doelbereik (te weinig, niet snel genoeg). Bij urgente, concrete opgaven kan het effectief zijn om naar gebiedspartners aan te geven wat er gebeurt als doelen niet (tijdig) gerealiseerd worden via gebiedsplannen, bijv. verplichte maatregelen, verordeningen, etc. Dat haalt de vrijblijvendheid weg van een gebiedsproces en geeft ook politiek-bestuurlijk een 'fall back' optie. Het is vaak geen populaire boodschap, maar zonder duidelijkheid is mijn ervaring dat er weinig urgentie wordt gevoeld om zelf met een effectief plan te komen.

- a. Kunt u voor het deelgebied Groene Hart Noord reflecteren op: De navolgbaarheid van de bevindingen en aanbevelingen van de provincie ten aanzien van het deelgebied in het tweede peilmoment en de gebiedsgerichte terugkoppeling.

Ik kan de bevindingen en aanbevelingen wel volgen.

- b. De doelgerichtheid van de activiteiten in het plan en de projectvoorstellen van dit deelgebied.

Goed om te zien dat het plan goed (concreet) is uitgewerkt voor urgente opgaven (m.u.v. NH3) en overige opgaven. Voor de kansgestuurde thema's is de uitwerking minder concreet, maar dat is vanuit de urgentie van de opgaven ook geen probleem.

De plannen voor vermindering van veenoxidatie en het bevorderen van weidevogels scoren hoog. Is m.i. ook wel logisch, omdat maatregelen voor beide doelen elkaar versterken (vernatting). Het valt mij op dat plannen op NH3 nog minder uitgewerkt zijn, terwijl dat wel een urgente opgave is. De

vraag is waarom (zijn de opgaven nog onvoldoende concreet/kwantitatief, is het doelbereik van de maatregelen nog onvoldoende kwantificeerbaar, zijn er belemmeringen bij de gebiedspartners om plannen verder te concretiseren en zou de provincie daar wat aan kunnen doen?

- c. Wat valt u op in positieve zin?

Zie antwoord bij b.

- d. Welke witte vlekken ziet u nog in het gebiedsplan en in de bevindingen van de provincie.

Aandacht voor doelbereik, voor de urgentie van urgente opgaven, en inzicht in de consequenties van het niet realiseren van urgente opgaven. De strekking is nu: we doen ons best, meer is niet haalbaar zonder verlies van draagvlak en zonder verlies van economisch perspectief. Dat klinkt aardig naar alle betrokkenen, maar is het ook realistisch?

- e. De mogelijke negatieve gevolgen van het plan en/of de projectvoorstellen ten aanzien van natuur en biodiversiteit, water, klimaat en landbouw in het gebied?

Lastig concreet te beoordelen. Daarom een aantal vragen:

- *peilverhoging vraagt veel water, waar komt dat vandaan en wat is het risico daarvan op de kwaliteit, bijv. verzilting en wat is het effect voor landbouw en natuur?*
 - *Afwaardering van landbouwgrond tbv extensivering is een kostbare maatregel. Is het denkbaar dat deze afgewaardeerde grond weer in waarde kan stijgen?*
 - *De 'joker' in alle plannen is het omzetten van landbouwgrond in andere ruimtelijke functies. Dat heeft impact op de opgaven, maar wat is het effect op de gebiedsplannen zelf? Bijv. op de mogelijkheden voor extensivering? En nemen de opgaven voor de landbouw ook af in absolute zin als de oppervlakte afneemt?*
 - *Het economisch perspectief van de landbouw in een gebied hangt niet alleen af van de lokale context, maar ook van de concurrentiepositie op een (inter)nationale markt. Als maatregelen in bepaalde gebieden leiden tot een structureel hogere kostprijs ten opzichte van andere gebieden/landen, kan dat het perspectief van bedrijven onder druk zetten. Worden maatregelen dan afgezwakt, of permanent gecompenseerd?*
- f. Verbetersuggesties waar het gebied in de komende periode verder mee aan de slag kan.

Aan de slag met concrete (erkende) maatregelen, dus niet wachten op verder concretiseren van opgaven en doelen.

- g. Randvoorwaarden die noodzakelijk zijn om het plan succesvol tot uitvoering te brengen en de rol die het gebied en de provincie daarin te spelen hebben.

Vergunningsverlening is nodig voor het realiseren van een reeks aan effectieve maatregelen (aanpassen van gebouwen, verplaatsen van bedrijven etc). Dat is nu onmogelijk (RKO moet dan omhoog, maar daar gaat de provincie niet over). Hoe wil de provincie dat oplossen, waarbij niet ondernemers het risico lopen van rechtszaken tegen verleende vergunningen?

2. Hoe kunnen we het gebiedsproces in algemene zin versterken naar de toekomst toe? Wat vraagt dat van de provincie?

Zorg dat het ZHPLG geen onderhandeling wordt tussen provincie en gebiedspartners (jullie willen iets van ons, dus dan willen wij omgekeerd ook wat van jullie). Ik zag in de concept brief aan PS een hele lange lijst projecten, waarbij ik me afvraag hoe die projecten bijdragen aan gebiedsdoelen. Als voorbeeld: natuurlijk is het aardig om organische reststromen te recyclen, maar aan welk gebiedsdoel draagt dat bij? NB bodem/organische stof is geen opgave in de veehouderij, en in ieder geval niet op grasland...

Richt het ZHPLG dus op (urgente) doelen, vraag om effectieve gebiedsplannen en vraag wat gebiedspartners nodig hebben om dit uit te voeren (en ook niet meer dan dat). Dat kan onafhankelijk getoetst worden (zijn de plannen effectief en efficiënt). De afweging of de kosten opwegen tegen de baten en of de provincie bereid en in staat is om de benodigde randvoorwaarden te bieden, is geen wetenschappelijke, maar een politieke afweging.

3. Wat wilt u nog aanvullend meegeven?

Ik was/ben vooral geïnteresseerd in de gebiedsprocessen in de akkerbouwgebieden en ook wel in de bollenstreek. In het gebiedsplan GH Noord is wel wat akkerbouw en boomkwekerij aanwezig. De normoverschrijding voor twee gewasbeschermingsmiddelen/biociden is opvallend (figuur 22 in bijlage, omdat imidacloprid sinds 2018 niet meer is toegestaan in de landbouw (neonicotinoïde), maar nog wel als biocide (mieren- en vlooienbestrijding). Dat is een bekende emissiebron naar oppervlaktewater, maar daar kan de landbouw niets aan doen. Illegaal gebruik in de landbouw, vind ik niet heel aannemelijk na 8 jaar, dan zijn de evt voorraden wel op en het is in heel Europa niet meer verkrijgbaar). De actieve stof esfenvaleraat is een synthetische pyrethroïde, breedwerkende insecticide met brede toelating in de landbouw (middel Sumicidin). Is bekend wat de oorzaak is (welke toepassing, en wordt de toepassing goed en volgens de gebruiksvorschriften uitgevoerd)?

De waterkwaliteitsopgaven zijn/worden daar een grote uitdaging (emissies van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen). Hoe zit het met het doelbereik van gebiedsplannen in deze gebieden? Ik zag in de conceptevaluatie van WUR dat plannen op deze punten onvoldoende concreet zijn. Deltaplan Agrarisch Waterbeheer zit ook in een tussenfase, waarin (te) weinig gebeurt. Daarnaast was DAW ook sterk gericht op vrijwilligheid (om bovenwettelijke maatregelen te nemen), wat onvoldoende is om de wettelijke doelen te halen. Dat gaat niet vanzelf goedkomen, vrees ik... Hoe gaat de provincie (in samenwerking met waterschap en agrarische sector) zorgen voor effectievere plannen en wat is het risico als dit niet (op tijd) lukt? Wat is de impact van het uitstel voor het vaststellen van het 8^e actieprogramma Nitraat op provinciale doelen?