



Ministerie van Landbouw, Visserij,
Voedselzekerheid en Natuur

Programmaplan Natuurplan 12 september 2025

Samen, sober & realistisch



Inhoudsopgave

Inleiding	3
Scope en context programmaplan	4
1 Uitgangspunten	8
2 Governancestructuur	11
3 Wetgeving	16
4 Aanpak Monitoring	22
5 Aanpak Natuurplan	24
6 Omgevingsmanagement	29
7 Lerende beleidscyclus	32
8 Financiën	34
9 Kansen- en risicoanalyse	37
10 Uitvoering	39
Bijlage 1: belangrijkste begrippenlijst	42
Bijlage 2: relevante achtergronddocumenten	45
Bijlage 3: overzicht risico's & mitigatie	47

Inleiding

De natuur en het landschap zijn onze basis en leveren ons zuurstof, voeding, schoon drinkwater en een vruchtbare bodem. Om de kwaliteit van de natuur te beschermen en waar nodig te verbeteren, is er sinds 18 augustus 2024 nieuwe Europese wetgeving van kracht: de Natuurherstelverordening (NHV). Deze wet draagt bij aan:

- Bescherming en het herstel van de Europese natuur;
- Bescherming tegen vermindering van de bodemkwaliteit;
- Bescherming tegen klimaatverandering en het effect daarvan;
- Gezonde ecosystemen die nodig zijn voor ons voedsel;
- Naleving van internationale verplichtingen op natuur.

De NHV is deel van de EU-strategie voor biodiversiteit en klimaat, en verplicht lidstaten tot concrete herstelmaatregelen in de komende decennia. De NHV:

- Bevat doelstellingen voor ecosystemen op land, aan de kust, in zoetwater, bos, landbouwgebieden, steden en zee.
- Bouwt primair voort op bestaande EU-wetgeving (o.a. de Vogel- en Habitatrichtlijnen, de Kaderrichtlijn Water en de Kaderrichtlijn Mariene Strategie) en koppelt deadlines aan natuurdoelen voor 2030, 2040 en 2050.
- Bevat aanvullende verplichtingen, onder andere buiten Natura 2000 gebieden.

De NHV verplicht lidstaten om concrete plannen op te stellen, met maatregelen voor het verbeteren en versterken van ecosystemen. De maatregelen richten zich op i) het verminderen van drukfactoren, zoals het tegengaan van verdroging, het verbeteren van de waterkwaliteit, en stikstof, en ii) het versterken van ecosystemen, zowel binnen als buiten Natura2000-gebieden.

Een concept-Natuurplan moet voor 1 september 2026 worden ingediend bij de Europese commissie, een definitief Natuurplan¹ uiterlijk op 1 september 2027. Bij het opstellen van dit plan is het voor Nederland wenselijk om natuurdoelstellingen te verbinden met economische ontwikkeling en maatschappelijke opgaven zoals voedselzekerheid, woningbouw, defensie, cultureel erfgoed en de energietransitie.

¹ De NHV verplicht een 'nationaal herstelplan' op te stellen, door dit kabinet en in dit programmaplan simpelweg Natuurplan genoemd.

Scope en context programmaplan

Doel

Dit programmaplan omschrijft de stappen richting het opstellen en indienen van het Natuurplan. Het programmaplan zorgt voor het gezamenlijk beeld over de te doorlopen stappen en mijlpalen, en is daarmee de bestuurlijke opdracht voor de Rijksoverheid ('het Rijk') en specifiek het Ministerie van LVVN als systeemverantwoordelijke voor de uitvoering van de NHV in Nederland. In dit programmaplan worden de aanpak, inspanningen en samenwerking beschreven om de doelstellingen van de NHV te realiseren. Het duidt daarmee de route (het wat, hoe en wanneer) naar het formuleren van het Natuurplan, en aanpalende acties en producten.

Om uiteindelijk tot een gedragen en uitvoerbaar Natuurplan te komen, is het van belang om afspraken te maken tussen LVVN, Rijksdepartementen en medeoverheden, opdat ook in de fase van opstellen van het Natuurplan oog is voor de interbestuurlijke uitvoering ervan. Dit programmaplan is derhalve in nauwe samenwerking met betrokken departementen en medeoverheden tot stand gekomen, is bestuurlijk besproken en is in september door het (demissionaire) kabinet vastgesteld.

Natuurplan

Dit programmaplan is de start van een proces waarmee het Rijk, medeoverheden uitnodigt de implementatie van de NHV en de verdere uitwerking van het Natuurplan gezamenlijk op te pakken, omdat medeoverheden een belangrijke rol hebben in de fase van uitvoering die volgt op het definitief vastgestelde programmaplan en Natuurplan. Dit programmaplan wordt door het (demissionaire) kabinet vastgesteld. Dit geldt ook voor de vaststelling van het concept- en definitieve Natuurplan. De bevoegdheid tot vaststelling van het Natuurplan door het Rijk wordt ook verankerd in de Omgevingswet.

De verantwoordelijkheden voor medeoverheden volgen uit de taken van overheden voor de fysieke leefomgeving, zoals reeds vastgelegd in de Omgevingswet. Deze verantwoordelijkheden gelden onverkort om uitvoering te geven aan de bestaande verplichtingen op het gebied van natuur in overeenstemming met de internationaalrechtelijke verplichtingen. Voorzien is dat de Omgevingswet met de beoogde uitvoeringswetgeving wordt aangepast om effectieve uitvoering te kunnen geven aan de NHV.

In het Natuurplan wordt een uitvoeringsagenda opgenomen die een doorkijk geeft op deze fase waarin naar verwachting wordt gewerkt via uitvoeringsprogramma's. Hierover moeten, voor zover het gaat om aanvullende taken van medeoverheden, bestuurlijke afspraken worden gemaakt over te nemen maatregelen, het beschikbare instrumentarium en de financiering. Vooruitlopend op de definitieve vaststelling van het Natuurplan kunnen ook afspraken worden gemaakt over aanvullende maatregelen benodigd om verslechtering te voorkomen en hersteldoelen tot en met 2030 te halen. Daarbij wordt niet meer gedaan dan vanuit NHV of andere bestaande Europese verplichtingen nodig is (geen nationale koppen).

In het Natuurplan zullen onder meer structurerende keuzes worden gemaakt, doelen aangegeven waarop gestuurd gaat worden, en wordt aangegeven welke middelen er vanuit het Rijk nu beschikbaar zijn, en hoe in kaart wordt gebracht wat aanvullend nodig is en hoe dit geborgd gaat worden. Daarmee vormt het Natuurplan de basis voor het verder uit te werken beleid om hier effectief uitvoering aan te kunnen geven. Gemeenten, provincies, waterschappen, het Rijk en andere overheden treffen gezamenlijk de voorbereidingen om een bijdrage te leveren aan het realiseren van de doelen van de NHV. Het programmaplan vormt daarbij het vertrekpunt om tot een gedragen Natuurplan te komen waarin al deze partijen – ieder vanuit hun eigen rol en verantwoordelijkheid – een bijdrage zullen leveren aan de verdere uitwerking en uitvoering die volgt zodra het Natuurplan definitief is vastgesteld.

Voor het Natuurplan wordt verkend welke aanvullende opgaven de NHV stelt ten opzichte van het bestaande verplichtingen in het natuurbeleid. Het uitgangspunt daarbij is om, waar mogelijk, bestaande natuurbeleidsprogramma's in samenhang onder te brengen in het Natuurplan. Daarvoor zijn naar verwachting ook aanvullingen op of bijstellingen van deze programma's nodig om deze in overeenstemming te brengen met de verplichtingen van de NHV en te zorgen voor een goede borging. Belangrijke voorbeelden van bestaand beleid waarmee de samenhang wordt gezocht zijn voor gebiedsspecifieke ruimtelijke vraagstukken die gaan over water, natuur en klimaat de aanpak Ruimte voor Landbouw en Natuur (RLN) en de MC Economie en Natuurherstel (MCEN) voor wat betreft geborgde stikstofreductie en natuurherstel om vergunningverlening weer op gang te krijgen.

Operationalisering

Dit programmaplan bevat de kaders voor gedeelde uitgangspunten, de governancestructuur, strategische keuzes voor wet- en regelgeving, een planning richting het opstellen van het Natuurplan, duiding van het proces tot opzetten van benodigde monitoring van de NHV, een strategie voor omgevingsmanagement, een opzet voor de planning- en controlecyclus voor het programma, een financiële planning, een kansen- en risicoanalyse en tot slot een vooruitblik naar uitvoering. Als bijlagen zijn een begrippenlijst, een tabel met relevante achtergronddocumenten en een volledig risicobeheersingsoverzicht opgenomen. Daarmee beslaat dit programmaplan de periode tot en met het opstellen van het definitieve Natuurplan. Uitzondering daarop vormt in elk geval het hoofdstuk over uitvoering.

Eindproduct

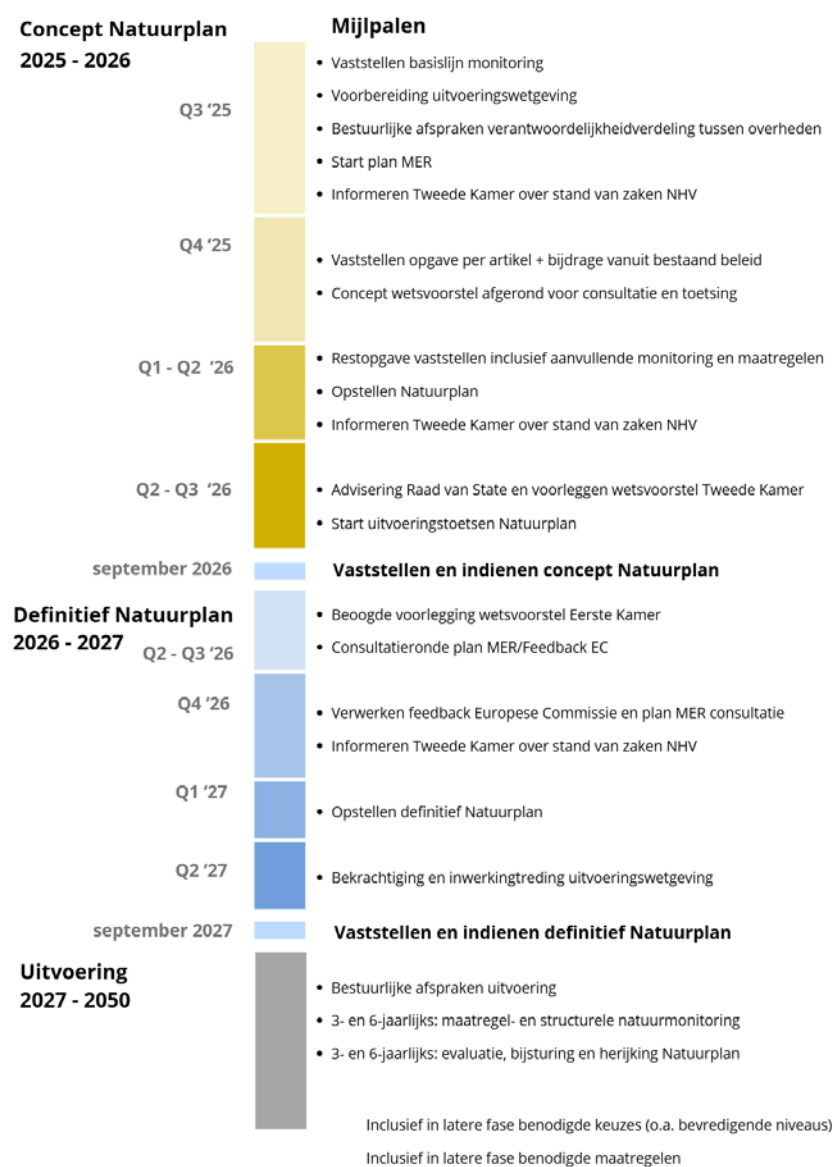
Het programmaplan moet leiden tot een definitief ingediend Natuurplan in het door de Europese Commissie daarvoor opgestelde format.² Tevens moet het leiden tot aanpalende producten om hier uitvoering aan te kunnen geven. Naast het ingevulde formele format zal een publieksversie van het Natuurplan worden opgesteld dat voldoet aan de verschillende verplichtingen die daaraan worden gesteld, bijvoorbeeld voor de MER en de ter inzagelegging. Deze publieksversie geeft een integraal overzicht van alle gerealiseerde producten en is ook geschikt voor bestuurlijke besluitvorming en politieke controle daarop. Bij het indienen van het concept-Natuurplan in het format wordt ook een concept van de publieksversie opgesteld. Het ingevulde format wordt daarbij als bijlage bijgevoegd.

² Het EU-format is te vinden via: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202500912. Het format bevat verplichte en facultatieve vragen, deze laatste zullen waar relevant ingevuld worden.

Mijlpalenplanning

Onderstaand is de mijlpalenplanning op hoofdlijnen, met doorkijk naar de uitvoering.³ Deze en aanvullende mijlpalen worden in de hoofdstukken van dit programmaplan nader geduid. Deze mijlpalen relateren aan de noodzakelijk te nemen stappen in het komen tot een concept en definitief Natuurplan.

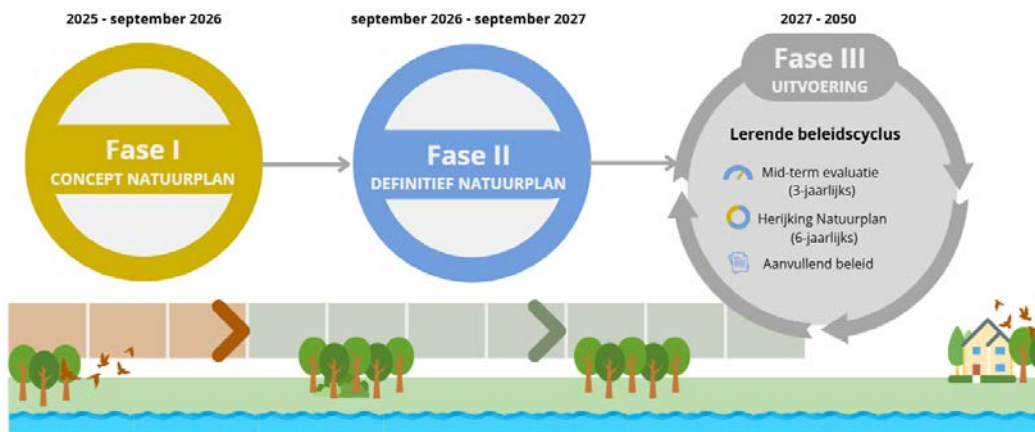
Figuur 1: mijlpalenplanning



³ Op details kunnen specifieke planningen per artikel afwijken van deze planning op hoofdlijnen, dit wordt geduid in de verschillende hoofdstukken.

We onderscheiden drie fasen in dit programmaplan. De eerste fase richt zich op de periode tot en met het afronden en indienen van het concept-Natuurplan aan de Tweede Kamer en Europese Commissie. De tweede fase richt zich op het verder werken richting een definitief Natuurplan. De derde fase betreft de uitvoeringsfase vanaf 2027. Deze fasen zijn hieronder nogmaals visueel weergegeven. Vanwege het uitgangspunt om vanuit de NHV waar mogelijk aan te sluiten bij bestaand en voorgenomen beleid, betreft het nemen van maatregelen een doorlopend proces dat van fase één tot en met fase drie doorloopt.

Figuur 2: fasering programmaplan



Het Natuurplan komt tot stand in samenspraak met overheden (mededepartementen, provincies en gemeenten) en maatschappelijke partijen in de betreffende sectoren, zoals de land- en tuinbouwpartijen, de visserij en natuurpartijen. Op dit moment wordt geïnventariseerd welke partijen op welke manier betrokken kunnen en willen zijn en dit wordt meegenomen in het omgevingsmanagementplan. Burgers krijgen de mogelijkheid tot inspraak op het Natuurplan en middels de bijbehorende mer-procedure (nadere toelichting in hoofdstuk 6, omgevingsmanagement).

1 Uitgangspunten

Doel

Gezamenlijke uitgangspunten tussen het Rijk en medeoverheden dragen bij aan de implementatie van de NHV en het opstellen van het Natuurplan en zorgen voor een effectieve en consistente uitvoering van de Europese verordening. Ze versterken de onderlinge samenwerking en ondersteunen bij het vroegtijdig signaleren van mogelijke knelpunten. De uitgangspunten zijn tot stand gekomen vanuit de kernwaarden ‘samen’, ‘sober’ en ‘realistisch’ en dienen als leidraad bij het maken van strategische keuzes en het vormgeven van het proces om tot een gedragen Natuurplan te komen.

Met ‘samen’ bedoelen we dat de implementatie van en uitvoering geven aan de NHV een gezamenlijk opgave is van het Rijk, decentrale overheden en betrokkenen. Deze spelen ieder een rol bij de totstandkoming van het Natuurplan. Met ‘sober’ bedoelen we dat we scherp kijken naar wat de verordening van Nederland vraagt en zuiver doen wat nodig is conform motie Van Campen (kamerstuk 21 501-32 nr. 1657). Dit doen we in de wetenschap dat de NHV een forse opgave is voor Nederland en daar uitvoering aan geven al een substantiële bijdrage levert aan natuurverbetering. Met ‘realistisch’ bedoelen we dat we inrichten wat nodig is om uitvoering te geven aan de NHV binnen de mogelijkheden in Nederland en hier het benodigd beleid voor formuleren. Dat gaat zowel over afspraken over taken en bevoegdheden als over de te nemen maatregelen.

Operationalisering

Uitgangspunten en partners

De geformuleerde uitgangspunten zijn in gezamenlijkheid tussen Rijkspartijen: LNV, IenW, VRO, KGG, Defensie en medeoverheden: IPO/provincies, de VNG/gemeenten en de UvW/waterschappen opgesteld en interbestuurlijk besproken. Deze uitgangspunten hebben betrekking op ambities en doelen, governance, wet- en regelgeving en omgevingsmanagement.

Producten

1. *Uitgangspuntennotitie (hieronder opgenomen (1.1))*

Toelichting

1.1 *Uitgangspunten voor ambities en doelen van het Natuurplan*

Het Natuurplan wordt opgesteld binnen de kaders van de NHV en het vastgestelde EU-format. De kern van de NHV draait om het tijdig nemen en uitvoeren van maatregelen voor natuurherstel. Het Natuurplan wordt zodanig ingericht dat het aansluit bij de specifieke kenmerken van Nederland en het Nederlandse cultuurlandschap. Dit betekent een gezonde leefomgeving met veerkrachtige natuur, zowel in als nabij de leefomgeving van Nederlanders. Daarbij houdt het plan rekening met de realiteit van een dichtbevolkte delta, waarin bedrijvigheid en uiteenlopende belangen samenkomen. Hierin worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

a. Het doel is een effectieve en dekkende implementatie van de NHV zonder nationale koppen;

De NHV is zelfs sober en realistisch ingevuld nog altijd zeer ambitieus en vraagt zeker richting 2050 veel van Nederland. Het krappe tijdsplan, de brede scope en de complexiteit van de verordening vragen om een werkwijze die efficiënt is ingericht:

- Op ambtelijk niveau worden daarom scenario's uitgewerkt die invulling geven aan de eisen die de NHV stelt. Hierbij wordt zo goed mogelijk aangesloten bij bestuurlijke wensen. Dat vereist een in het programmaplan heldere opdracht om ambtelijk uit te werken.
- Na de ambtelijke uitwerking van scenario's vindt hierover bestuurlijke besluitvorming plaats. De keuze(s) krijgen daarna verdere uitwerking in het Natuurplan.
- Het nakomen van verplichtingen uit deze verordening moet afdoende worden geborgd om te voorkomen dat niet afdoende nakoming van de verordening zorgt voor nieuwe juridische

procedures. We benutten daarbij de ruimte in de NHV en waar het kan zetten we in op de minst strenge optie.

b. Meervoudig ruimtegebruik heeft prioriteit;

De NHV legt hersteldoelen op in verschillende ecosystemen en heeft invloed op verschillende ruimtelijke opgaven. Bestuurlijke prioriteiten als energie, wonen, defensie, voedselzekerheid en economie moeten voldoende ruimte houden bij het opstellen van het Natuurplan. Nationale defensie en hernieuwbare energieprojecten zijn in de NHV specifiek genoemd als projecten van groot openbaar belang, die onder voorwaarden doorgang kunnen vinden. In het Natuurplan zullen natuurdoelen in synergie worden gebracht met andere Europese- en internationale streefdoelen, in het bijzonder op het gebied van milieu en klimaat, waarbij selectie en prioritering van soorten en habitats gecoördineerd en doelgericht plaatsvinden. Daarom is het uitgangspunt om natuurherstel te verweven met deze en andere activiteiten en doelrealisatie voor andere beleidsterreinen, tenzij zonering netto meer ruimte oplevert. Natuurherstel wordt daarbij niet gezien als belemmering, maar als randvoorwaarde en kans. Wanneer belangen schuren, vindt bestuurlijk overleg plaats en is maatwerk nodig, waarbij de eisen van de verordening leidend zijn.

c. De uitvoerbaarheid van maatregelen, binnen een haalbaar tijdspad;

In de planvorming wordt samengewerkt met de partijen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering waarmee inbreng vanuit de uitvoeringspraktijk wordt vormgegeven. Vooraf aan uitvoering worden bestuurlijk afspraken gemaakt over de uitvoering zodat verwachtingen helder en uitvoerbaar zijn en medeoverheden en uitvoerders beschikken over de benodigde capaciteit, middelen, kennis en een realistische doorlooptijd van maatregelen. Dit geldt direct voor de opgave tot aan 2030 maar ook voor daarna. Dat zorgt ervoor dat we beloftes kunnen nakomen. Het is daarbij van belang dat de prioriteiten voor 2030 aansluiten bij de keuzes die worden gemaakt in de ministeriële commissie.

1.2 Uitgangspunten voor Governance en nadere uitwerking in wet- en regelgeving

Voor uitvoering van de NHV zijn bestuurlijke afspraken nodig. Hierbij gaat het om het vastleggen van taken, bevoegdheden en instrumenten zoals bestuurlijke afspraken en wet- en regelgeving tussen overheden. Hierin worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

a. Besluiten worden zoveel mogelijk in gezamenlijkheid door het Rijk en medeoverheden voorbereid;

De besluitvorming waaronder keuzes over de bevoegdheidsverdeling en instrumentering worden zoveel mogelijk gezamenlijk voorbereid. Het ministerie van LNV is primair verantwoordelijk voor de implementatie van de NHV en de vaststelling van het Natuurplan. Andere departementen (IenW, VRO, KGG en Defensie) hebben (mede-)artikelverantwoordelijkheid en beslissen mee. Medeoverheden, vanuit hun eigen wettelijke taken en bevoegdheden, zijn op basis van hun verantwoordelijkheid actief betrokken bij de opstelling en toetsing van het Natuurplan. De verdeling en inrichting van rollen en verantwoordelijkheden is nader uitgewerkt in dit programmaplan.

b. Taken, verantwoordelijkheden en instrumenten moeten zoveel mogelijk aansluiten bij bestaande bestuurlijke afspraken, (wettelijke) taken en bevoegdheden;

De NHV bouwt primair voort op bestaande Europese richtlijnen zoals de Vogelrichtlijn, Habitatrichtlijn, Kaderrichtlijn Water en Kaderrichtlijn Mariene Strategie. De uitvoering daarvan loopt en de implementatie van de NHV moet hierop aansluiten zodat bestaande taken, bevoegdheden en governance worden benut. De bestaande eerdergenoemde Europese richtlijnen zijn verder uitgewerkt in de Omgevingswet, die het belang van natuur regelt als onderdeel van de fysieke leefomgeving. Bij implementatie van de NHV wordt daarom de systematiek van de Omgevingswet gehanteerd. Daarvoor worden aanvullend nieuwe bestuurlijke afspraken gemaakt die waar nodig in wetgeving worden vastgelegd.

c. De totstandkoming van het Natuurplan verloopt in fasen, waarbij de ambtelijke voorbereiding overgaat in bestuurlijke besluitvorming;

Om het Natuurplan te kunnen vaststellen is kennisverwerving en planvorming nodig alvorens over te kunnen gaan tot besluitvorming. Daarom wordt conform het genoemde uitgangspunt onder 1.1a een heldere ambtelijke opdracht opgehaald zodat de ambtelijke voorbereiding gereed is voor bestuurlijke besluitvorming in het BO-Natuur+ en Ministerraad.

d. Niet verrassen;

De te nemen besluiten zijn complex, raken aan grote belangen en zijn daardoor gevoelig. Het uitgangspunt voor de ambtelijke- en bestuurlijke samenwerking is dat het delen van informatie gebeurt vanuit wederzijdse transparantie tussen partijen.

1.3 Uitgangspunten 'Omgevingsmanagement'

Omgevingsmanagement is een verplicht onderdeel van de Natuurherstelverordening. Daarvoor hanteren we de volgende uitgangspunten:

- a. In dit programmaplan is vastgesteld op welke wijze de samenwerking met spelers wordt ingericht, zodat betrokkenen weten op welke onderwerpen zij op welk moment hun bijdrage kunnen leveren en hoe zij invloed kunnen uitoefenen;
- b. Tijdige en toegankelijke communicatie zorgt ervoor dat betrokkenen over voldoende en juiste informatie beschikken, gebaseerd op de meest recente inzichten zoals o.a. bodemmetingen;
- c. Betrokkenen krijgen inzicht in de wijze waarop hun inbreng wordt verwerkt. Wensen die niet kunnen worden ingewilligd, worden onderbouwd;
- d. Bestaande samenwerkingen worden waar mogelijk benut;
- e. Er wordt zoveel mogelijk gebiedsgericht gewerkt via bestaande programma's en samenwerkingsverbanden om de betrokkenheid van stakeholders te bevorderen;
- f. Naast participatie wordt brede publiekscommunicatie ingezet.

2 Governancestructuur

Doel

De implementatie van de NHV vraagt om een zorgvuldige en goed afgestemde aanpak waarin ruimte is voor maatwerk, bestuurlijke samenwerking en maatschappelijke betrokkenheid. Gegeven het korte tijdspad voor het opstellen van het Natuurplan, en de nieuwe kennis en informatie die tijdens dit proces wordt opgedaan, is nodig dat iteratief gewerkt en besloten wordt. Een duidelijke en gedragen governancestructuur die aansluit bij het (deels) gedecentraliseerde natuurbeleid is hierbij van belang. Deze biedt helderheid over rollen, taken, verantwoordelijkheden en samenwerkingsafspraken tussen het Rijk, provincies, waterschappen, gemeenten en maatschappelijke partijen. Dit maakt het mogelijk om samenhang en consistentie in beleid en uitvoering te waarborgen en tegelijkertijd in te spelen op regionale verschillen, gebiedsspecifieke dynamiek en kennisontwikkeling in de tijd. Goede governance ondersteunt een transparant, wederkerig en zorgvuldig proces van afweging en besluitvorming, waarin ruimte is voor participatie en dialoog met verschillende belanghebbenden, aansluitend bij de omgevingsmanagementstrategie (zie hoofdstuk 6). Op deze manier kan draagvlak worden versterkt, zodat op een realistische manier invulling gegeven wordt aan de verplichtingen in de verordening en deze tot uitvoering gebracht kunnen worden.

Operationalisering

Uitgangspunten

1. Besluiten worden (zoveel mogelijk) in gezamenlijkheid door het Rijk en medeoverheden voorbereid;
2. Taken, verantwoordelijkheden en instrumenten moeten (zoveel mogelijk) aansluiten bij bestaande bestuurlijke afspraken, (wettelijke) taken en bevoegdheden;
3. De totstandkoming van het Natuurplan verloopt in fasen, waarbij de ambtelijke voorbereiding overgaat in bestuurlijke besluitvorming.

Op verschillende niveaus (nationaal, regionaal en lokaal) moet er een actieve betrokkenheid zijn, waarbij het Rijk en de medeoverheden vanaf de voorbereidende fase nauw samenwerken vanuit hun eigen rol, om ervoor te zorgen dat de verordening op een doelmatige manier wordt geïmplementeerd. Belangrijke elementen hierin zijn de onderlinge afstemming over beleidsdoelen en het inregelen van een heldere taak- en verantwoordelijkheidsverdeling die zoveel mogelijk aansluit bij bestaande bestuurlijke gremia en wettelijke taken zodat het gezamenlijke doel van een sobere en realistische implementatie wordt bereikt. Er zullen ook aanvullende afspraken over taakverdeling en verantwoordelijkheden nodig zijn, bijvoorbeeld rond natuurbeheer buiten de Naturaz000-gebieden. Concreet betreft het bijvoorbeeld natuurbeheer in buitendijkse gebieden buiten Naturaz000.

Producten

De uitwerking van een gedifferentieerde governanceaanpak zal per artikel in een iteratief proces vormgegeven worden. Dit is nodig omdat de verschillende ecosystemen waaraan wordt gewerkt verschillende verantwoordelijkheden en partners kennen. Het uitgangspunt is deze bestaande inrichting te gebruiken om verder op- en uit te bouwen. Dit betekent ook dat de invulling van de taken en verantwoordelijkheden zoals 'systeemverantwoordelijkheid', 'hoofdverantwoordelijkheid' en 'medeverantwoordelijkheid' nader wordt gespecificeerd per artikel. Daarnaast worden verschillende governanceaanpakken inclusief verantwoordelijkheidsmechanismen verkend. Hieruit moet blijken of, en zo ja, wat, nodig is voor een werkende governancestructuur voor de verschillende artikelen en voor de overkoepelende samenhang daartussen. Te denken valt aan een governanceaanpak die de samenhang en (bij)sturing tussen de verschillende artikelen waarborgt, evenals het opstellen van een transparant afwegingskader zoals is opgenomen in de uitgangspunten onder hoofdstuk 1.

Partners

Het Nederlandse natuurbeleid is verankerd in een stelsel van wet- en regelgeving, waarin verantwoordelijkheden en taken grotendeels zijn gedecentraliseerd over verschillende bestuurslagen en uitvoeringsorganisaties. Belangrijke kaders zijn de Omgevingswet, de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn, de Kaderrichtlijn Marien, de Kaderrichtlijn Water, het Nationaal Strategisch Plan onder het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid GLB-NSP⁴ en aanvullende afspraken zoals het Natuurpact en het Klimaatakkoord. De ruimtelijke opgaven van de NHV landen grotendeels in de Nota Ruimte.

Binnen deze kaders hebben het Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten elk specifieke taken en verantwoordelijkheden zoals opgenomen onder de Omgevingswet (art. 2.16, 2.17, 2.18 en 2.19). Deze verantwoordelijken worden aangevuld, zie daarvoor hoofdstuk 3 wetgeving.

Deze verantwoordelijkheidsverdeling werkt door in het bereiken van de doelen in de artikelen van de verordening. Dit betekent dat implementeren en uitvoeren van de verordening niet als één uniforme opgave kan worden benaderd. Elk artikel kent een eigen aanpak, verantwoordelijke bestuurslaag, betrokken (bestuurlijke) partners en uitvoeringslogica. Dit vraagt om een gedifferentieerde governance-aanpak, waarin per artikel expliciet wordt gekeken naar de betrokken actoren, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en te maken afspraken op het gebied van financiering, wet- en regelgeving, afbakening en afstemming. Dit moet vervolgens gebeuren in samenhang met het bestaande zodat het bestaande en aanvullende beleid en de uitvoering daarvan zover mogelijk eenduidig is. Vervolgens moet dit samen komen in één Natuurplan conform het EU-format om de onderlinge samenhang tussen artikelen en de gemaakte afspraken te waarborgen en hierover aan de Europese Commissie te kunnen rapporteren. In het schrijfp proces voor het Natuurplan zal dus artikelgericht worden gewerkt, en tegelijk synergie over de artikelen heen in samenwerking met o.a. mede-overheden worden gezocht.

Beleidsverantwoordelijkheid NHV⁵

Het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselkwaliteit en Natuur is systeemverantwoordelijk voor natuur, uitvoering van de Natuurherstelverordening en het opstellen van het Natuurplan. Bij het opstellen van het Natuurplan is de verantwoordelijkheid als volgt:

Tabel 1: weergave van de beleidsverantwoordelijkheden tussen Rijksdepartementen bij de uitwerking van de artikelen in het Natuurplan

Type artikel	Departement	Type verantwoordelijkheid	Artikel in de NHV / ecosystemen
Artikelen tav het herstellen van ecosystemen in de NHV	LVVN	Hoofdverantwoordelijkheid	4. Terrestrisch, Kust en Zoetwater 5. Marien 10. Bestuivers 11. Landbouw 12 & 13. Bos & bomen
		Medeverantwoordelijkheid	6. Energie uit hernieuwbare bronnen 7. Nationale Defensie 8. Stedelijk 9. Rivieren en uiterwaarden
	IenW	Hoofdverantwoordelijkheid	9. Rivieren en uiterwaarden
		Medeverantwoordelijkheid	4. Kust en Zoetwater 5. Marien
	VRO	Hoofdverantwoordelijkheid	8. Stedelijk
Artikelen met een uitzonderingsgrond in de NHV in relatie tot art. 4 en art. 5	KGG	Hoofdverantwoordelijkheid	6. Energie uit hernieuwbare bronnen
	Defensie	Hoofdverantwoordelijkheid	7. Nationale Defensie

⁴ Zie bijlage 2 voor een overzicht van en verwijzingen naar relevante wetgeving.

⁵ Deze verantwoordelijkheidsverdeling heeft betrekking op het opstellen en vaststellen van het Natuurplan. De taken en bevoegdheden bij de implementatie en uitvoering van het Natuurplan worden nader uitgewerkt in het programmaplan. Als uitgangspunt hanteren we hierbij bestaande verantwoordelijkheidsstructuren passend bij het decentrale natuurbeleid.

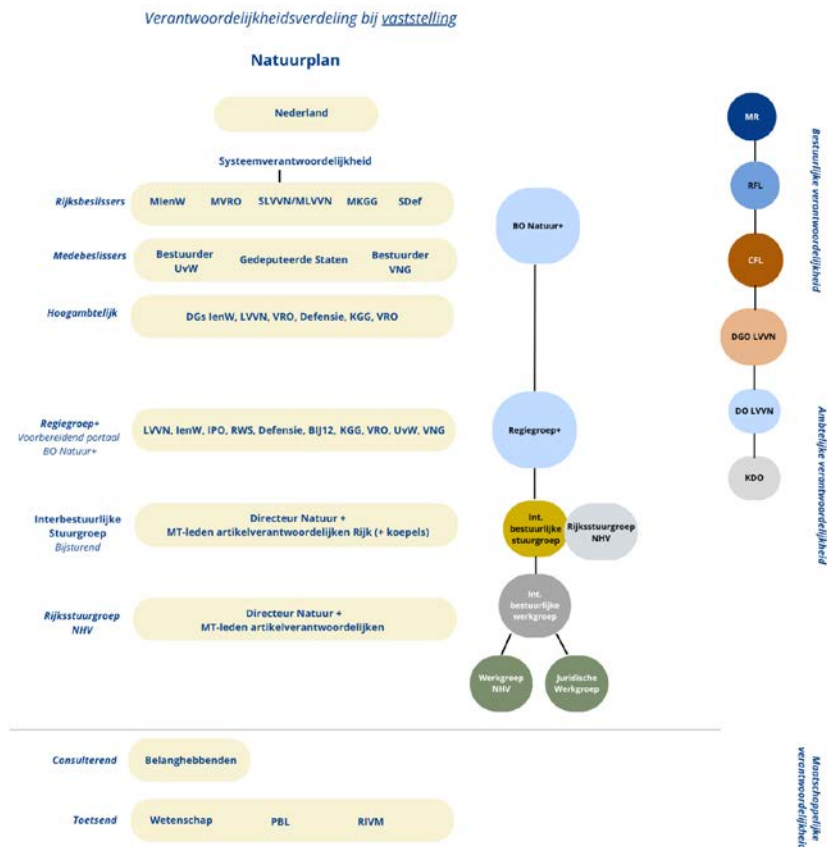
Betekenis beleidsverantwoordelijkheid:⁶

Hoofdverantwoordelijkheid: departement is verantwoordelijk voor de beleidsmatige invulling van de vereisten uit de NHV voor het desbetreffende artikel. Deze verantwoordelijkheid gebeurt in samenspraak met de medeverantwoordelijken en de relevante partners voor het betreffende beleid, waaronder mede-overheden, uitvoeringsorganisaties en belanghebbenden.

Medeverantwoordelijkheid: departement is medeverantwoordelijk voor de beleidsmatig invulling van de vereisten uit de NHV voor het desbetreffende artikel. Deze verantwoordelijkheid is ondersteunend aan de hoofdverantwoordelijke en gebeurt in samenspraak met de relevante partners voor het betreffende beleid, waaronder medeoverheden, uitvoeringsorganisaties en belanghebbenden.

Verantwoordelijkheid Programmateam NHV: het programmateam heeft een coördinerende, faciliterende en sturende rol ten aanzien van de implementatie van de NHV. Daarin ondersteunt het de hoofd- en medeverantwoordelijke op proces en inhoud. Dat gebeurt door het bewaken van de algemene voortgang van implementatie en de samenhang tussen (beleidsinvulling van) artikelen. Het faciliteren en samen met de hoofd- en medeverantwoordelijke realiseren van benodigde bestuurlijke afspraken. Het programmateam is verantwoordelijk voor het opstellen van de basislijn, de aanvullende monitoringsvereisten, het opstellen en indienen van het (concept)Natuurplan en het borgen van goede uitvoering daarvan.

Figuur 3: visuele weergave van de maatschappelijke, ambtelijke, en bestuurlijke lijn voor het vaststellen van het programmaplan en het Natuurplan. Hierin zijn de eigen ambtelijke afstemmingslijnen tussen de NHV-stuurgroepen en het BO-Natuur meegenomen.



⁶ De rolverdeling omtrent de impact van de energietransitie op de ecosystemen en doelstellingen van de NHV is echter nog een uitzoekpunt.

Werkgroepen

Onder regie van het programmateam leveren drie werkgroepen inhoudelijke bijdragen op basis van bestaand natuurbeleid en bestaande overlegstructuren. Bij deze werkgroepen zijn vertegenwoordigers van betrokken overheden (zoals ministeries, provincies, gemeenten en waterschappen) vertegenwoordigd. Deze werkgroepen zijn op beleidsniveau ingericht en richten zich op:

- De inrichting van het concept Natuurplan en monitoring;
- Op uitvoeringswetgeving en financiering;
- Ter ondersteuning van de besluitvorming en voorbereiding van stuurgroepbijeenkomsten.

Mandaat: de werkgroepen en interbestuurlijke afgevaardigden die hieraan deelnemen zijn verantwoordelijk voor de inhoudelijke voorbereiding van de implementatie, naleving en borging van de eisen die voortvloeien uit de NHV. Zij fungeren als expertgroepen die te maken wet- en beleidskeuzes voorbereiden en ontwikkelen en eventuele knelpunten signaleren.

Programmateam

Het programmateam bestaat uit medewerkers van LNVN onder leiding van de kwartiermaker NHV. Het programmateam is onderverdeeld in een bestuurlijk team, een natuurplan-team en monitorings-team. Het team werkt samen met collega's van verschillende ministeries en medeoverheden die verantwoordelijkheid dragen voor het bestaande beleid per artikel en betrokken zijn bij de uitvoering van de natuurherstelverordening. Zij werken in verschillende teams aan de ontwikkeling en monitoring van het concept Natuurplan.

Mandaat: het programmateam coördineert en faciliteert de implementatie van de NHV vanuit LNVN. In afstemming met hoofd- en medeverantwoordelijken draagt het team zorg voor een zorgvuldig proces en het bewaken van inhoudelijke en strategische kaders en de samenhang hierin in opdracht van de directeur Natuur.

Rijksstuurgroep

Deze stuurgroep onder voorzitterschap van de directeur Natuur van LNVN, biedt het Rijk een platform om onderling af te stemmen en besluitvorming voor te bereiden.

Mandaat: deze stuurgroep heeft het mandaat om operationele beslissingen te nemen binnen afgesproken kaders die geldend zijn voor het Rijk. Daarnaast draagt deze stuurgroep bij aan de consistentie en samenwerking tussen departementen.

Interbestuurlijke stuurgroep

Deze stuurgroep onder voorzitterschap van de directeur Natuur van LNVN bestaat uit vertegenwoordigers van betrokken ministeries en decentrale overheden. De stuurgroep speelt een centrale rol in de inhoudelijke sturing bij de totstandkoming van het Natuurplan, bereidt bestuurlijke besluiten voor en besluit over lopende zaken. Het uitgangspunt is om tot gezamenlijke gedragen besluitvorming te komen.

Mandaat: deze stuurgroep heeft het mandaat om operationele beslissingen te nemen binnen afgesproken kaders die geldend zijn voor het interbestuurlijk natuurbeleid. Daarnaast draagt deze stuurgroep bij aan de consistentie en samenwerking tussen het Rijk en medeoverheden.

Regiegroep+

De regiegroep fungeert als voorportaal voor interbestuurlijke afstemming op directieniveau. Hier worden voorstellen besproken die eerder zijn voorbereid. Na bespreking in de regiegroep worden de stukken geagendeerd voor het bestuurlijk overleg Natuur+.

Mandaat: de Regiegroep heeft een voorbereidend en afstemmend mandaat. Mogelijke knelpunten en onderlinge verschillen worden hier gesignaleerd en waar mogelijk opgelost om de efficiëntie in het Bestuurlijk overleg te vergroten.

Bestuurlijk Overleg Natuur+ (BO Natuur+)

Dit overleg richt zich op samenwerking en afstemming tussen de verschillende bestuurslagen (nationaal, provinciaal en lokaal). Het BO Natuur+ speelt een belangrijke rol bij de uitvoering van beleid en het maken van gezamenlijke afspraken over verantwoordelijkheden. Afspraken die hier worden gemaakt, worden waar nodig meegenomen in de voorbereiding voor besluitvorming in de ministerraad.

Hoogambtelijke afstemming in Kaderstellend directeurenoverleg, directeurenoverleg/directeur-generaal-overleg LVVN

Deze overleggen worden benut voor een gedeeld beeld en gezamenlijke hoogambtelijke Rijksbesluitvorming bij implementatie en uitvoering van de NHV. Het Kaderstellend directeurenoverleg is voor besluitvorming binnen LVVN. Het DO LVVN en het DGO LVVN zijn interdepartementaal en worden gebruikt voor de benodigde afstemming voorafgaand aan de Raad voor Fysieke Leefomgeving en Ministerraad.

Planning

Een belangrijk deel van de governance voor de NHV is opgenomen in dit programmaplan. Een groot deel van de verdere uitwerking hiervan vindt plaats per artikel, elk met een eigen tijdlijn (zie hoofdstuk 5). Aanvullende taken en verantwoordelijkheden worden uitgewerkt binnen het wetgevingsspoor en volgen de planning zoals beschreven in dit hoofdstuk (zie hoofdstuk 3). Daarnaast worden verschillende bestaande governance-aanpakken bestudeerd, om waar mogelijk aan te sluiten bij bestaande en goed werkende arrangementen. In welke vorm mate er een aanvullende governance/sturingsaanpak nodig is voor de NHV moet blijken uit de aanpak per artikel en deze verkenning.

3 Wetgeving

Doel

Er moeten naar verwachting twee wetgevingstrajecten worden doorlopen om uitvoering te kunnen geven aan de Natuurherstelverordening. Initieel moet uitvoeringswetgeving worden opgesteld, mogelijk gevolgd door wetgeving dat zich richt op materiële normstelling (de nationale uitwerking van inhoudelijke verplichtingen uit de verordening door concretisering van normen of maatregelen). Het eerste wetgevingstraject heeft primair een formeel-bestuurlijk-organisatorisch karakter in de Omgevingswet. Een uitzondering hierop betreft de wettelijke borging van de verplichting tot het nemen van maatregelen om significante verslechtering te voorkomen (artikel 4.11, 5.9 en 4.12,5.10), inclusief de mogelijkheid tot beoordeling op landelijk niveau (artikel 4.13) en de uitzonderingen voor bepaalde dwingende redenen van groot openbaar belang (waaronder artikel 6 en 7). De uitwerkingen hiervan worden opgenomen in het eerste wetgevingstraject. Om te voldoen aan de verplichting uit artikel 4.12 en 5.10 moeten namelijk voor indiening van het definitieve natuurplan maatregelen worden getroffen. Dit vraagt om tijdige wettelijke borging en een goede samenhang met de herstel- en uitbreidingsmaatregelen voor artikel 4 en 5. Wat eventueel aanvullend nodig is, vergt nog een analyse in het kader van de uitwerking van het Natuurplan en de uitvoering op decentraal niveau. Als regelgeving nodig is, zal deze op een passend niveau – in lijn met de omgevingswet – worden belegd.

Toelichting uitvoeringswetgeving:

De NHV is een verordening met rechtstreekse werking en heeft dezelfde binding als nationale wetgeving. Omzetting in Nederlandse wetgeving is niet vereist. Lidstaten zijn echter Europeesrechtelijk verplicht om ervoor te zorgen dat binnen hun wettelijke en bestuurlijke stelsel uitvoering kan worden gegeven aan de verplichtingen uit de NHV. Daarom moet wetgeving ter uitvoering van de NHV worden opgesteld. De Omgevingswet, waarin natuurwetgeving is geïntegreerd, vormt hiervoor de basis. Het doel van het wetgevingstraject is om de noodzakelijke juridische kaders vast te stellen waarmee Nederland voldoet aan de verplichtingen uit de NHV. Dit omvat:

- De aanpassing van het wettelijk en bestuurlijk stelsel om de uitvoering van de NHV mogelijk te maken.
- De formele verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen Rijk en decentrale overheden.
- Het natuurplan verankeren in de Omgevingswet als verplicht Europees programma en de verdere verantwoordelijkheden voor de verschillende onderdelen van het programma duiden in de wet.
- Het vastleggen van de verantwoordelijkheden van bestuursorganen voor de verschillende taken die voortvloeien uit de NHV, waaronder de uitvoering van maatregelen.
- Het bieden van juridische randvoorwaarden waarmee (decentrale) overheden hun rol in ten aanzien van natuurverbetering kunnen invullen.
- Het mogelijk maken van interbestuurlijk toezicht.
- De wettelijk verankering van de verplichting tot het nemen van maatregelen om significante verslechtering te voorkomen, inclusief artikel 4.13 en de uitzonderingen voor bepaalde dwingende redenen van groot openbaar belang (waaronder artikel 6 en 7 NHV).

Het opstellen van het benodigde juridische kader loopt vooruit op duidelijkheid over omvang van de opdracht, zicht op uitvoerbaarheid en beschikbaarheid van middelen voor medeoverheden. De stappen uit dit programmaplan moeten eerst worden doorlopen om daarover duidelijkheid te kunnen bieden. Rijk en medeoverheden zullen daarom voorafgaand aan het vaststellen van het juridisch kader afspraken moeten vastleggen waarmee duidelijk is wanneer en onder welke voorwaarden, hetgeen in het juridisch kader wordt opgenomen aan aanvullende verantwoordelijkheden, wordt geëffectueerd.

Operationalisering

Uitgangspunten

Voor het wetgevingstraject zijn de uitgangspunten uit het eerste hoofdstuk van belang. De implementatie moet zorgen voor een effectieve en dekkende uitvoering van de NHV. Daarbij is het uitgangspunt dat taken, verantwoordelijkheden en instrumenten aansluiten bij wettelijke taken en bevoegdheden.

De kernuitgangspunten zijn voor het wetgevingstraject als volgt nader uitgewerkt:

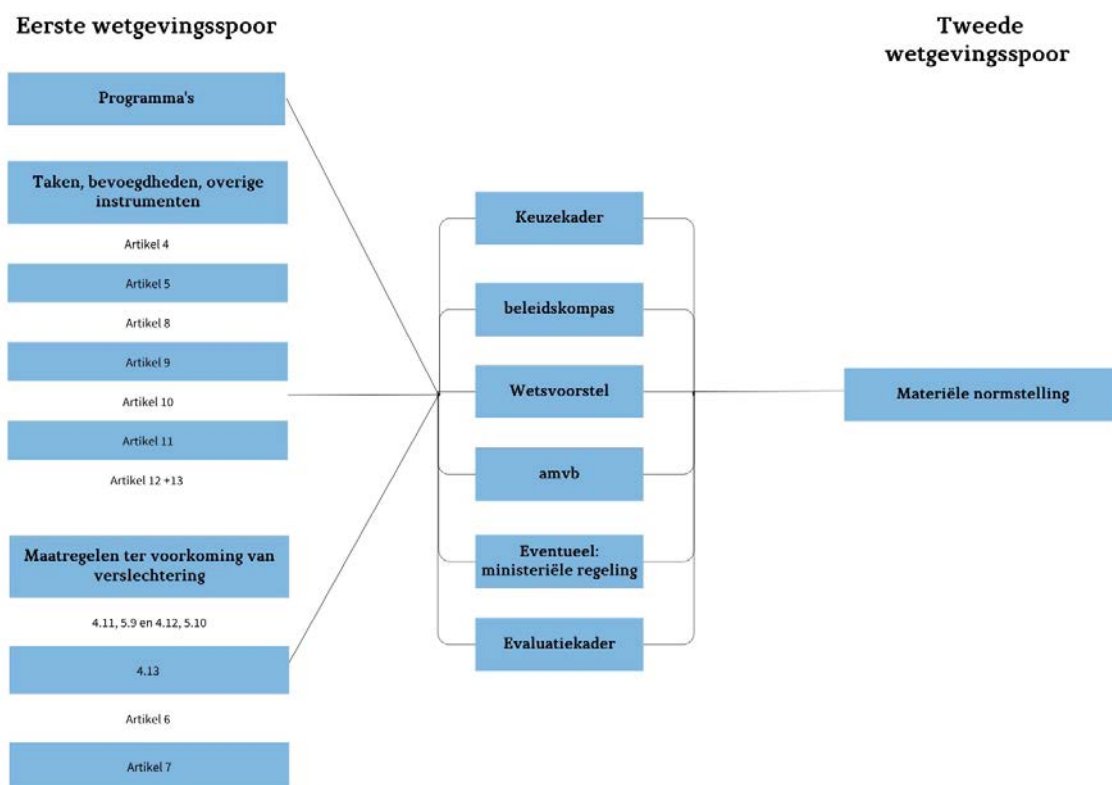
- De wetgeving moet voldoende dekkend en effectief zijn zodat de naleving van de NHV-verplichtingen gewaarborgd is. Dit houdt in dat alle NHV-verplichtingen worden toegekend aan de juiste bestuursorganen, dat zij over de nodige instrumenten beschikken en dat het Rijk en medeoverheden sturingsmogelijkheden hebben om naleving te verzekeren.
- Het maken van bestuurlijke afspraken over deze inrichting is een voorwaarde om het wetgevingstraject verder te kunnen brengen.
- Om het bestuurlijke en het wetgevingstraject zo voorspoedig mogelijk te laten verlopen en tot feitelijke uitvoering te kunnen komen van de NHV, wordt voortgebouwd op bestaande bevoegdheidsverdeling en afspraken binnen het natuurdomein. Daarom wordt de systematiek van de Omgevingswet gebruikt.
- Het wetgevingstraject wordt opgepakt in interdepartementale werkgroepen, zodat er sprake is van gezamenlijke en gedragen wetsvoorstel.

Producten

In het onderstaande schema zijn de producten voor het wetgevingstraject weergegeven.

De noodzakelijke voorbereidingsstappen (keuzekader NHV-wetgeving, beleidskompas) zijn nodig om tot onderbouwde wetgevingsproducten (wetsvoorstel, amvb'en ministeriele regeling) te komen.

Figuur 4: schematische weergave wetgevingsonderdelen en producten



Toelichting:

- **Keuzekader NHV-wetgeving:** analyse en onderbouwing van de juridische en beleidsmatige keuzes. Dit vormt de inhoudelijke basis voor de wetgeving en bestuurlijke afspraken spelen in de keuzes een belangrijke rol. Voor de uitvoeringswetgeving gaat het om keuzes m.b.t. programma'(s), taken, bevoegdheden en overige instrumenten per ecosysteem. Daarnaast zullen keuzes worden gemaakt over de verplichting tot het nemen van maatregelen om significante verslechtering te voorkomen uit artikel 4 (terrestrische-, kust- en zoetwaterecosystemen) en artikel 5 (mariene ecosystemen), de uitzonderingen hierop vanwege groot dwingend openbaar belang (waaronder artikel 6 en 7 NHV) en voor artikel 4.13 - het beoordelen van verslechtering op landelijk niveau.
- **Beleidskompas:** een document dat de kernkeuzes en uitgangspunten voor de wetgeving en implementatie uiteenzet, inclusief afwegingen tussen verschillende beleidsopties.
- **Wetsvoorstel:** op basis van het keuzekader (en beleidskompas) wordt een wetsvoorstel opgesteld. Dit wetsvoorstel wijzigt de Omgevingswet en vormt de juridische basis voor de NHV-uitvoering.
- **Algemene maatregelen van bestuur (amvb):** parallel aan het wetsvoorstel worden de amvb's voorbereid, zodat de benodigde uitvoeringsregels direct klaar zijn bij inwerkingtreding van de wet. Het gaat dan in het bijzonder om het specificeren van de wettelijke taken op het vlak van de NHV en het inregelen van de monitorings- en rapportageverplichtingen die zijn gekoppeld aan de NHV. Ook zal daarin het nog uit te werken kader rond de verplichting tot het nemen van maatregelen om significante verslechtering te voorkomen een plek krijgen.
- **Eventueel:** ministeriele regeling: indien nodig worden specifieke technische uitvoeringsregels verder uitgewerkt.
- **Evaluatiekader:** dit raamwerk biedt een beoordeling van de effectiviteit van de regelgeving in de praktijk en mogelijkheden tot bijsturing.

Partners

Het maken van wetgeving is een taak van het Rijk. LVVN voert de regie over het wetgevingsproces en zorgt voor een samenhangend geheel. LVVN levert voor het grootste deel de wetgevingsproducten op aangezien voor de meeste wetsartikelen geldt dat LVVN systeemverantwoordelijk is. Bij de totstandkoming van de wetgevingsproducten wordt rekening gehouden met de verdeling van verantwoordelijkheden binnen het natuurdomein en specifiek NHV, zoals uiteengezet in het governancehoofdstuk. In de onderstaande tabel⁷ zijn de verantwoordelijkheden voor de verschillende wetgevingsproducten nader uitgewerkt. Rondom artikel 4.13 werkt LVVN samen met de Europese Commissie en andere lidstaten, om een gedeeld beeld te hebben van de precieze vereisten en implicaties van het gebruik maken van deze derogatie. De betrokkenheid van andere partners zoals de verschillende departementen, provincies, gemeenten en waterschappen is van belang, gezien de rol die zij hebben bij de uitvoering van de NHV en de uitbreiding van de wettelijke taken die daarmee samenhangen. Via de juridische en interbestuurlijke werkgroepen en werksessies worden relevante partijen actief betrokken bij het wetgevingstraject. Voor elke aanpassing wordt goed in beeld gebracht wat de consequenties daarvan zijn voor mede-overheden. Dit draagt bij aan het creëren van een breed gedragen en goed onderbouwd eindproduct. Voor het wetsvoorstel volgt een internetconsultatie, waarbij alle stakeholders de mogelijkheid hebben om feedback te geven op de voorstellen.

⁷ Hierbij wordt gebruik gemaakt van een zogeheten RASCI-matrix. Een RASCI-matrix is een middel voor het definiëren van projectrollen en -verantwoordelijkheden. Het biedt een uitgebreid overzicht van wie verantwoordelijk, aansprakelijk, geraadpleegd en op de hoogte is van elke stap in het project. Deze RACI-matrixen komen in verschillende hoofdstukken terug om de verantwoordelijkheidsverdeling te duiden.

Tabel 2: verantwoordelijkheidsverdeling producten wetgevingstraject

Product	Eindverantwoordelijk	Verantwoordelijk	Medebeslisser/raadplegen	Meeschrijvend/ondersteunend/informeren	Meelezend/informerend
1. Keuzekader NHV-wetgeving	LVVN- DGNLGV				
Artikel 4.11 en 4.12 & 5.9 en 5.10	LVVN- DGNLGV	LVVN- DGNLGV	LVVN - WJZ ⁸ , IenW - DG Water & Bodem & HBJZ ⁹	IPO - IPLG ¹⁰ & BIJ12, VNG, UvW	Defensie - DJZ ¹¹ , KGG – Klimaat & Energie, VRO - DGRO ¹²
Artikel 4.13	LVVN- DGNLGV	LVVN- DGNLGV	LVVN - WJZ	IPO – IPLG & BIJ12, VNG, UvW	Defensie - DJZ, KGG – Klimaat & Energie, VRO – DGRO, IenW - HBJZ
Artikel 6 (hernieuwbare energie)	LVVN- DGNLGV	KGG - Klimaat & Energie & WJZ	LVVN - WJZ, IenW - DG Water & Bodem & HBJZ	IPO - IPLG & BIJ12, VNG, UvW, Defensie - DJZ	VRO – DGRO, IenW - HBJZ
Artikel 7 (Defensie)	LVVN- DGNLGV	Defensie - DGB ¹³ & DJZ	LVVN - WJZ, IenW - DG Water & Bodem & HBJZ	IPO - IPLG & BIJ12, VNG, UvW, KGG - Klimaat & Energie	VRO – DGRO, IenW - HBJZ
Artikel 4, 10, 11 + 12	LVVN- DGNLGV	LVVN- DGNLGV	LVVN – WJZ en IenW HBJZ	IPO - IPLG & BIJ12, VNG, UvW	Defensie - DJZ, KGG – Klimaat & Energie, VRO – DGRO,
Artikel 5	LVVN- DGNLGV	LVVN - DGNLGV	LVVN- WJZ, IenW - DG Water & Bodem & HBJZ	IPO - IPLG & BIJ12, VNG, UvW	Defensie - DJZ, KGG – Klimaat & Energie, VRO – DGRO,
Artikel 8	VRO - DGRO	VRO - DGRO	LVVN - DGNLGV & WJZ	IPO - IPLG & BIJ12, VNG, UvW	Defensie - DJZ, KGG – Klimaat & Energie, IenW - HBJZ
Artikel 9	IenW - DG Water & Bodem & HBJZ	IenW - DG Water & Bodem & HBJZ	LVVN - DGNLGV & WJZ	IPO - IPLG & BIJ12, VNG, UvW	Defensie - DJZ, KGG – Klimaat & Energie, VRO – DGRO
Programma's onder de Ow	LVVN- DGNLGV	LVVN- DGNLGV	LVVN - WJZ, IenW - DG Water & Bodem & HBJZ, Defensie - DGB & DJZ, KGG - DG Klimaat & Energie, VRO - DGRO	IPO - IPLG & BIJ12, VNG, UvW	
2. Beleidskompas	LVVN - DGNLGV	LVVN - DGNLGV	LVVN - WJZ	IenW - HBJZ, Defensie - DJZ, KGG - DG Klimaat & Energie, VRO - DGRO, IPO- IPLG/BIJ12, VNG, UvW	

⁸ Wetgeving en Juridische zaken (LVVN).

⁹ Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken (IenW).

¹⁰ Interprovinciaal Programma Landelijk Gebied (IPO).

¹¹ Directie Juridische zaken (Defensie).

¹² Directoraat-generaal Ruimtelijke Ordening (VRO).

¹³ Directoraat-Generaal Beleid (Defensie).

Product	Eindverantwoordelijk	Verantwoordelijk	Medebeslisser/raadplegen	Meeschrijvend/ondersteunend/ informer	Meelezend/informerend
3. Wetsvoorstel, amvb, ministeriele regeling	LVVN - DGNLGV & WJZ	LVVN - DGNLGV & WJZ	IenW - DG Water & Bodem & HBJZ, Defensie - DGB & DJZ, KGG - Klimaat & Energie, VRO - DGRO		IPO - IPLG & BIJ12, VNG, UvW
Inhoud	LVVN - DGNLGV & WJZ	LVVN - DGNLGV & WJZ	IenW - DG Water & Bodem & HBJZ, Defensie - DGB & DJZ, KGG - Klimaat & Energie, VRO - DGRO		IPO - IPLG & BIJ12, VNG, UvW
Memorie van Toelichting	LVVN - DGNLGV & WJZ	LVVN - DGNLGV & WJZ	IenW - DG Water & Bodem & HBJZ, Defensie - DGB & DJZ, KGG - Klimaat & Energie, VRO - DGRO		IPO - IPLG & BIJ12, VNG, UvW
Proces	LVVN - DGNLGV	LVVN - DGNLGV	LVVN - WJZ		Defensie - DJZ, KGG - Klimaat & Energie, VRO - DGRO, IenW - HBJZ, IPO - IPLG & BIJ12, VNG, UvW
4. Evaluatiekader	LVVN - DGNLGV	LVVN - DGNLGV			Defensie - DJZ, KGG - Klimaat & Energie, VRO - DGRO, IenW - HBJZ, IPO - IPLG & BIJ12, VNG, UvW

Planning

De twee wetgevingstrajecten die zijn voorzien, kennen een verschillende planning. De start van de mogelijke wetgeving die zich richt op materiële normstelling is nog niet bepaald en hangt af van de keuzes in het Natuurplan. Tijdens het opstellen van het Natuurplan en uitvoering van de maatregelen zal blijken welke aanvullende wetgeving nodig is en wanneer deze opgesteld moet worden. Voor de uitvoeringswetgeving wordt de volgende planning voorzien:

- In de wetgevingskalender die aan de Kamer is gestuurd, is aangegeven dat het wetsvoorstel voor de uitvoeringswetgeving het 4e kwartaal van 2025 bij de Tweede Kamer wordt ingediend. Dat lijkt te optimistisch gelet op de stand van de besluitvorming, het nog lopende bestuurlijke traject en de nog te zetten stappen (inclusief internetconsultatie, behandeling in voorportalen van de Ministerraad (MR) en MR, advisering Raad van State). Een realistische inschatting is om uit te gaan van parlementaire behandeling (TK en EK) in 2026 en inwerkingtreding begin 2027. Dat is op tijd om uitvoering te kunnen geven aan het Natuurplan dat ook uiterlijk in september 2027 zal worden vastgesteld.
- Naar verwachting is daarbij eind 2025 in beeld wat nodig is om uitzonderingsbepalingen op de verplichting tot het nemen van maatregelen om significante verslechtering te voorkomen, te mitigeren. Dat is tijdig om dit in samenhang mee te nemen bij de uitwerking van artikel 4 en 5 van de natuurherstelverordening in het Natuurplan.
- Het tijdpad van de ontwerp-amvb is erop gericht om deze eerste helft 2026 met beide Kamers te kunnen delen, zodat deze bij de wetsbehandeling kan worden betrokken. Voorlegging aan de Raad van State kan pas na aanvaarding van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer (medio 2026). Dit komt omdat de tekst van de wettelijke basis voor de amvb vast moet liggen, wat pas het geval is na aanvaarding van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer.

4 Aanpak Monitoring

Doel

Doel van de aanpak monitoring is het in kaart brengen van de staat van de Nederlandse natuur, gebaseerd op de best beschikbare en meest recente kennis, in relatie tot de vereisten van de NHV. De staat van de Nederlandse natuur vormt de 'basislijn' voor het Natuurplan, waarop de maatregelen vervolgens worden afgestemd. Uitgangspunt is dat met de monitoringsmethode ook het effect van de maatregelen zichtbaar kan worden gemaakt. De eventueel benodigde aanvullende monitoring wordt structureel ingeregeld, zodat de voortgang van de NHV vereisten met een geactualiseerde staat van de natuur in beeld gebracht wordt.

Operationalisering

Uitgangspunten

- Versterken van de bestaande monitoringssystemen en waar nodig wordt er aanvullende monitoring georganiseerd, aansluitend bij de eisen van de NHV.
- Waar mogelijk wordt aangesloten op bestaande (beleids)programma's, bestaande methodieken, indicatoren, verzamelde natuurdata, bestaande dashboards en op bestaande inzet
- Het versterken van natuurmonitoring voor de NHV (o.a. in het vaststellen van de daadwerkelijke staat van de natuur), sluit aan op de bredere inzet om natuurmonitoring op een hoger niveau te krijgen. Met onder andere het meerjarige Verbeterprogramma VHR-monitoring (VVM) wordt ingezet op betere, meer uniforme en gebiedsgerichte data zoals bodemonitoring binnen en buiten natuurgebieden, met meer inzicht in de systeem-aanpak en effectiviteit van maatregelen.
- De eisen die de NHV stelt zijn leidend, we doen niet meer dan wettelijk vereist is.
- In geval de vereiste monitoringmethode (zoals bijvoorbeeld bij een aantal thema's onder landbouw-ecosystemen) voor de Nederlandse situatie geen goed beeld geeft of waarin het effect van herstelmaatregelen niet zichtbaar kan worden gemaakt, wordt met de Europese Commissie overlegd over een alternatief.
- De aanpak wordt gefaseerd uitgevoerd, we prioriteren op wat voor het Natuurplan vereist is (wat moet nu, wat kan later).
- LVVN is systeemverantwoordelijk voor het inrichten van de benodigde aanvullende monitoringsvereisten vanuit de NHV.
- Het NHV-team maakt afspraken met mededepartementen, medeoverheden en andere stakeholders over rol- en taakverdeling van bovenstaand.
- De strategie t.a.v. de aanpak monitoring wordt in nauwe samenhang met het Natuurplan uitgerold.
- Vanuit de beleidsverantwoordelijkheid wordt per artikel een aanpak per artikel opgesteld met daarin de specifieke processtappen, doorlooptijden en afspraken die nodig zijn voor tijdige realisatie. De uitwerking hiervan gebeurt in nauwe betrokkenheid van medeoverheden die betrokken zijn bij de beleidsvorming en/of uitvoering.
- De inhoud komt van de artikelverantwoordelijken, onder coördinatie van het NHV-team. Het bewaken van de samenhang ligt bij het NHV-team.

Producten

- De basislijn per artikel.
- Het vaststellen van de aanvullende monitorings-/informatiebehoefte per artikel en het inzichtelijk maken wat deze aanvullende opgave betekent.
- Er wordt per artikel een inventarisatie gemaakt:
 - Duiding over de definities nodig om de gebiedsafbakening te kunnen bepalen, zoals voor landbouw- en stedelijke ecosystemen.
 - Een overzicht van de bestaande monitoring die gebruikt gaat worden voor het in kaart brengen van de basislijn.
 - Een overzicht van eventuele aanvullende monitoring die nodig is om de basislijn te bepalen (witte vlekken).

- Een overzicht van de huidige monitoring van (herstel)maatregelen.
- Een overzicht van eventuele benodigde aanvullende maatregelmonitoring naar aanleiding van bepalen resterende opgave per artikel (zie 'Producten Aanpak Natuurplan').
- Vaststellen van keuzes van bestaande en eventueel nieuw op te zetten monitoringssystemen per artikel aansluitend bij de eisen van de NHV.

Tabel 3: verantwoordelijkheidsverdeling producten aanpak monitoring

Product (conform opsomming producten in hoofdstuk)	Eindverantwoordelijk	Verantwoordelijk	Medebeslisser/raadplegen
1. De basislijn per artikel	LVVN programmteam NHV	Artikelverantwoordelijke departement	Medeverantwoordelijke departement & koepels
2. Het vaststellen van de aanvullende monitorings-/ informatiebehoefte per artikel in inzichtelijk maken wat deze aanvullende opgave betekent.	LVVN programmteam NHV	Artikelverantwoordelijke departement	Medeverantwoordelijke departement & koepels
3. Inventarisatie per artikel	LVVN programmteam NHV	Artikelverantwoordelijke departement	Medeverantwoordelijke departement & koepels

Partners

- Belangrijke partners voor de aanpak monitoring zijn in ieder geval de ministeries LVVN, IenW, VRO en Defensie. Vanuit hun beleidsverantwoordelijkheid per artikel zijn zij verantwoordelijk voor de inhoudelijke uitwerking en implementatie. Per artikel vraagt dit een verschillende capaciteit, gezien de reikwijdte van de artikelen en de inhoudelijke uitwerking die dat vraagt. Hierover worden separaat afspraken gemaakt in de plannen van aanpak per artikel.
- Vanuit beleidsverantwoordelijkheid voor natuur (waaronder verantwoordelijkheid voor monitoring) zijn de Provincies een essentiële partner om tot een effectieve uitvoering te komen. De aanpak monitoring zal in nauwe samenwerking met de Provincies uitgevoerd worden. Het Verbeterprogramma VHR-Monitoring is een belangrijke schakel om de NHV-opgave te verbinden aan provinciale monitoring.
- Daarnaast zijn andere partijen die een monitoringsverantwoordelijkheid hebben/en/of uitvoeren belangrijke partners. Dit zijn in ieder geval Rijkswaterstaat, RVO, Waterschappen, Terreinbeherende organisaties, Gemeenten, Soortenorganisaties en Agrarische collectieven.
- Ook kennispartijen als het CBS, RIVM, Wageningen University & Research (WUR), Wageningen Marine Research (WMR), Wageningen Environmental Research (WENR) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) zijn belangrijke partners.
- De koepelorganisaties IPO, UvW en VNG worden betrokken door deelname aan de werkgroep NHV, alsmede op artikelniveau waar relevant.
- Ook in de implementatiefase blijft de relatie en afstemming met de Europese Commissie belangrijk. De Commissie werkt nog aan verdere uitwerking van indicatoren en monitoringsmethodes, zowel voor het stedelijke- en agrarische ecosysteem en bestuivers. In dit proces zal er middels deelname aan verschillende werkgroepen input door het programmteam en de artikelverantwoordelijken worden geleverd, en wordt de samenwerking met de Commissie en andere lidstaten opgezocht.

Planning

De planning voor de aanpak monitoring is geïntegreerd met de planning voor het natuurplan. Voor de realisatie van het natuurplan, inclusief monitoring, is een procesplanning uitgewerkt wat de belangrijkste stappen tot aan september 2026 beschrijft. Zie het hoofdstuk natuurplan voor de planning.

5 Aanpak Natuurplan

Doel

Het proces om te komen tot een natuurplan heeft als doel een breed gedragen en uitvoerbaar Natuurplan te ontwikkelen dat bijdraagt aan het versterken van biodiversiteit, ecosysteemfuncties en klimaatbestendigheid binnen de aangewezen gebieden. Dit plan wordt opgesteld in overeenstemming met de verplichtingen van de Europese natuurherstelverordening en draagt bij aan de nationale en internationale verplichtingen op het gebied van natuurbehoud en herstel.

Operationalisering

Uitgangspunten

- Conform de vastgestelde uitgangspunten wordt er gewerkt aan een effectieve en dekkende implementatie van de NHV, rekening houdend met het uitgangspunt van meervoudig ruimtegebruik, de uitzonderingen vanuit art. 6 en 7, en de uitvoerbaarheid van maatregelen.
- Per artikel wordt planmatig gewerkt aan de implementatie van de vereisten vanuit de verordening. Daarbij wordt integraal gekeken naar het ecologische, natuurlijke systeem en maatregelen uitgevoerd die zoveel mogelijk de artikelen in samenhang kunnen bedienen (zowel in de ruimte als in doelbereik).
- Hierbij wordt zoveel mogelijk en allereerst aangesloten bij bestaande structuren en beleidsprogramma's. Zo wordt de areaalopgave gekoppeld aan de aanpak RLN en wordt voortgebouwd op de uitkomsten uit de MCEN.
- Er wordt rekening gehouden met de dringende sociaal-maatschappelijke opgaven in Nederland.
- Er worden momenten ingebouwd waarop belanghebbenden inspraak krijgen in de totstandkoming van het natuurplan. Dit gaat zowel om formele inspraak als om momenten waarop medeoverheden/belangenorganisaties kunnen reageren op concepten.
- Het NHV-team is coördinerend en faciliterend, en is eindverantwoordelijk voor het tijdig opleveren van het natuurplan bij de Commissie. Voor de inhoudelijke uitwerking van de artikelen ligt de verantwoordelijkheid bij de beleidsverantwoordelijken.

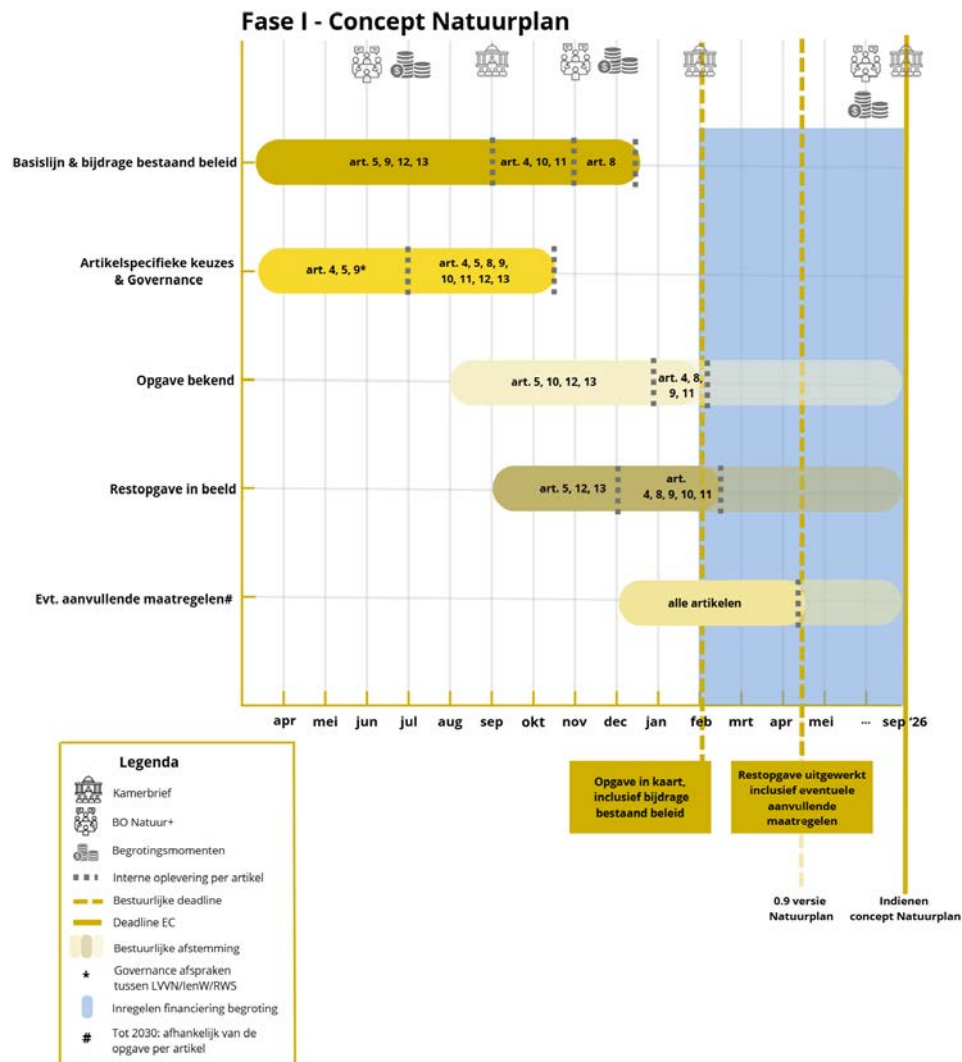
Producten

Voor de realisatie van het natuurplan is een procesplanning uitgewerkt met de belangrijkste mijlpalen tot aan september 2026, de deadline van indiening van het concept Natuurplan. Voor de realisatie van het Natuurplan worden twee fases voorzien;

- De fase van de opgave in kaart brengen. Hieronder vallen onder andere het bepalen van de basislijn, definities vaststellen en keuzes maken op indicatoren of streefwaarden bij de artikelen waar dit nodig is. Ook wordt in deze fase de bijdrage van het bestaande beleid in kaart gebracht. In grote lijnen is deze fase voor het einde van het kalenderjaar 2025 doorlopen, en helemaal afgerond in februari 2026.
- De fase van de eventuele restopgave inclusief aanvullende maatregelen. In het geval dat het bestaande beleid onvoldoende is om aan de vereisten van de NHV te voldoen – de restopgave – zullen er aanvullende maatregelen in kaart gebracht moeten worden. Deze fase zal doorlopen tot aan april 2026.

Per artikel is een indicatie gegeven wanneer de verschillende stappen binnen de fases (mijlpalen) haalbaar zijn. Hierbij gaat het om een ambtelijke interne planning. Hierover worden met de betrokken overheden en uitvoerende partijen passende afspraken gemaakt met oog op de haalbaarheid en uitvoerbaarheid. Dit is verwerkt in de volgende figuur. Daaronder volgt een toelichting. Deze planning duidt horizontaal wanneer de ambtelijke interdepartementale en interbestuurlijke voorbereidingen gereed moet zijn, waarna het (o.a. politieke) besluitvormingsproces gaat lopen. Om fase twee tijdig af te kunnen ronden, wordt waar mogelijk en nodig voordien al voorwerk verricht.

Figuur 5: planning mijlpalen per artikel



1. **Basislijn en monitoring:** in dit onderdeel worden de benodigde monitoring en de huidige staat van de natuur in beeld gebracht. Zie deelplan monitoring (hoofdstuk 4). De planning voor het vaststellen van de basislijn en het in beeld brengen van de bestaande en benodigde monitoring is sterk afhankelijk per artikel vanwege verschillen in de huidige kennis en de verschillende vereisten per artikel in de NHV.
2. **Artikelspecifieke keuzes:** voor een aantal artikelen moeten specifieke keuzes worden gemaakt. Een voorbeeld hiervan is het vaststellen van definities, het kiezen van indicatoren en/of streefwaarden. De artikelverantwoordelijken maken hierin onderbouwde keuzes. In de beoogde planning per artikel is te zien dat de meeste keuzes voor september 2025 worden vastgelegd. Er zijn voor sommige artikelen ook keuzes die pas in een later plan vastgesteld moeten worden conform de verplichtingen van de NHV zoals het vaststellen van de bevredigende niveaus. Dit wordt meegenomen in opvolgende versies van het Natuurplan.
 - Vaststellen definities: om tot een goede duiding van de NHV te komen is duidelijkheid nodig over definities in de NHV. Per artikel wordt inzichtelijk gemaakt waar de onduidelijkheden zitten en vervolgens wordt daarop in samenspraak met de juridische afdeling gekomen tot eenduidige begripsbepaling. Hierin zit een koppeling met het product Logboek juridische vragen (hoofdstuk 7: lerende beleidscyclus).
 - Vaststellen indicatoren en/of streefwaarden: binnen verschillende artikelen zijn er keuzes te maken op indicatoren of streefwaarden.

3. *Governance*: de implementatie van de NHV vraagt om een zorgvuldige en goed afgestemde aanpak waarin ruimte is voor maatwerk, bestuurlijke samenwerking en maatschappelijke betrokkenheid. Per artikel zal daarom de (bestuurlijke) samenwerking en de maatschappelijke betrokkenheid in beeld worden gebracht. Het kan zijn dat er voor sommige artikelen aanvullend iets moet worden ingericht. Er zal dan zoveel als mogelijk worden aangesloten bij al bestaande structuren. Zie ook hoofdstuk 2 over de NHV governancestructuur. In de beoogde planning per artikel is te zien dat de meeste keuzes voor de governance voor oktober 2025 worden vastgelegd.
4. *Vaststellen van de opgave per artikel*: per artikel wordt inzichtelijk gemaakt wat de opgave behelst en wat ervoor nodig is om deze opgave in te vullen. Er wordt gekeken naar de vereisten van de verordening en wat deze betekenen in de Nederlandse context. Vertrekpunt voor de opgave is de staat van de natuur, daar waar de verordening er om vraagt. Vanuit het deelplan monitoring (hoofdstuk 4) wordt dit per artikel vastgesteld en opgestart. In de beoogde planning per artikel is te zien dat de meeste opgaven voor december 2025 in beeld zijn gebracht.
5. *Een overzicht van bestaande programma's en maatregelen, inclusief voorgenomen beleid*: Per artikel wordt een inventarisatie gemaakt van het geldende en voorgenomen beleid, inclusief de MCEN, de aanpak RLN en de Voorjaarsnota 2026. Daarbij wordt gekeken in hoeverre de bijbehorende maatregelen bijdragen aan het realiseren van de opgave per artikel. Deze inventarisatie zal worden gemaakt van beleid vanuit het Rijk, maar ook van de medeoverheden. Onderdeel van de inventarisatie is in beeld brengen waar de maatregelen worden getroffen. Uit de voorgenomen planning blijkt dat de inventarisatie voor de meeste artikelen rond november 2025 is afgerond.
6. *Bepalen resterende opgave per artikel*: na inventarisatie van het staande beleid en bijbehorende maatregelen wordt geanalyseerd of hiermee de opgave ingevuld kan worden. Voorgenomen beleid kan hierin meegenomen worden, mits het daadwerkelijk tot maatregelen in het veld leidt. Mocht dat niet voldoende zijn, dan wordt in kaart gebracht wat de restopgave is. In de beoogde planning per artikel is te zien dat de restopgave uiterlijk februari 2026 in beeld wordt gebracht. De restopgave is een momentopname die nog kan veranderen als gevolg van bijvoorbeeld het inzetten van uitzonderingsbepalingen die de natuuropgave vergroten, bijvoorbeeld ten aanzien van defensie en hernieuwbare energie.
7. *Afspraken aanvullende maatregelen*: het kan zijn dat er aanvullende maatregelen nodig zijn om de NHV-doelen te halen. Deze aanvullende maatregelen gaan in eerste instantie om het voorkomen van significante verslechtering, in tweede instantie voor de opgave tot aan 2030 en daarna in tranches voor de resterende opgave.¹⁴ Het proces om tot extra herstelmaatregelen te komen is inclusief de financiële, juridische en bestuurlijke voorwaarden en daarvoor benodigde afspraken. Het onderzoeken of bestaand beleid mogelijk opgeschaald kan worden is daar onderdeel van. Hierbij wordt, in afstemming met de juridische werkgroep bekeken of de maatregelen generiek of gebiedsspecifiek worden uitgewerkt. Het NHV-team is coördinerend op dit onderdeel. De mogelijke locaties van de aanvullende maatregelen voor 2030 zullen ook in beeld moeten worden gebracht. Er zal ook een strategische doorkijk worden gemaakt naar de doelen voor 2040 en 2050. Voor die doelen is de opgave groter, en is naar verwachting bestaand beleid minder toereikend voor invulling van die doelen.

Naast de specifieke mijlpalen per ecosysteem zullen er ook een aantal algemene stappen genomen moeten worden om te komen tot het Natuurplan. Deze staan hieronder beschreven.

8. *De kansen die de NHV biedt om synergie te creëren over de artikelen heen, en samenhang met gerelateerd beleid*: uitgangspunt is om zoveel als mogelijk synergie te creëren over de artikelen heen. Bijvoorbeeld door maatregelen te formuleren die bijdragen aan betere omgevingscondities, die bijdragen aan het doelbereik van meerdere artikelen. Ook het stroomlijnen van beleid maakt hier onderdeel van uit. Het NHV-team pakt de coördinatie op dit onderdeel vanwege haar overkoepelende blik over de artikelen heen. Mogelijke maatregelen die meerdere artikelen raken, worden in nauwe afstemming met de artikelverantwoordelijken uitgewerkt.

¹⁴ Bepaalde elementen van de opgaven richting de doelen voor 2040 en 2050, worden pas duidelijk wanneer de 'bevredegende niveaus' voor artikelen 8, 10 en 11 worden vastgesteld. De Europese Commissie stelt hiervoor uiterlijk eind 2028 een richtinggevend kader vast.

Daarnaast wordt bij deze stap ook gekeken naar de samenhang met maatregelen in gerelateerde beleidstrajecten, zoals de MCEN; de Nota Ruimte; de aanpak RLN voor wat betreft de areaalopgave en de klimaatopgave voor landbouw en landgebruik. De NHV-doelstellingen geven binnen deze trajecten en beleidsplannen richting voor het vormgeven van de gebiedsopgaven en prioritering.

9. *Het proces van het schrijven van Natuurplan:* gedurende het proces om te komen tot het concept Natuurplan wordt het Natuurplan stapsgewijs geschreven en ingevoerd in de formele invoerapplicatie van de Europese Commissie, conform de vereisten van de Natuurherstelverordening en het verplichte EU-format (zie bijlage 2). Tevens wordt er een publieksversie van het Natuurplan geschreven. Na bespreking van het Natuurplan in het BO Natuur+ en vaststelling van het Natuurplan door de ministerraad, wordt het concept-Natuurplan formeel ingediend. Het NHV-team coördineert dit proces en is tevens het primaire schrijfteam. De input komt vanuit verschillende werkgroepen en beleids-teams. Het concept-plan moet voor 1 september 2026 ingediend worden bij de EU.
10. *Plan milieueffectrapportage (mer) en andere toetsen:* voor de uitvoering van de plan-mer wordt een zorgvuldig proces doorlopen om de milieueffecten van het Natuurplan in kaart te brengen en te beoordelen. Dit proces start met een vooronderzoek waarin wordt vastgesteld of een plan-mer verplicht is en welke milieueffecten relevant zijn. Een eerste verkenning heeft uitgewezen dat dit inderdaad noodzakelijk is om te doen. Vervolgens wordt in de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) bepaald welke effecten en alternatieven in de plan-mer worden onderzocht. Daarna volgt de opstelling van het milieueffectrapport, waarin de effecten in kaart worden gebracht en beoordeeld. Dit rapport wordt ter inzage gelegd en wordt getoetst door het bevoegd gezag en de Commissie mer. Deze procedure zal tijdig gestart worden en doorlopen tot aan indiening van het definitieve Natuurplan. Verder wordt het Natuurplan getoetst aan de waar nodig wettelijke toetsen zoals de regeldruktoets en uitvoeringstoets (zie hoofdstuk 10: uitvoering).

Partners

- De belangrijkste partners voor dit onderdeel zijn de artikelverantwoordelijken. Dit zijn in ieder geval de ministeries LNVN, IenW, VRO, KGG en Defensie. Vanuit hun beleidsverantwoordelijkheid zijn zij verantwoordelijk voor de inhoudelijke uitwerking van de artikelen. Per artikel vraagt dat een verschillende capaciteit, gezien de reikwijdte van de artikelen en de inhoudelijke uitwerking die dat vraagt. Hierover worden separaat afspraken gemaakt in de aanpak per artikel.
- Daarnaast wordt er binnen het ministerie van LNVN samengewerkt met directies en beleidsteams die relevant zijn voor de implementatie.
- De koepelorganisaties IPO, UvW en VNG worden betrokken bij de totstandkoming door deelname aan de werkgroep NHV, alsmede op artikelniveau waar relevant.
- Vanuit beleidsverantwoordelijkheid voor natuur zijn provincies en de terreinbeherende organisaties/grondeigenaren een essentiële partner om tot een effectieve implementatie te komen. We betrekken de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed ook.
- Kennispartijen als het CBS, RIVM, Wageningen University & Research (WUR), Wageningen Marine Research (WMR), Wageningen Environmental Research (WENR), het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en de Ecologische Autoriteit zijn belangrijk. Ook wordt waar mogelijk gebruik gemaakt van input van mensen met praktijkervaring zoals waterschapsecologen.
- De Europese Commissie heeft vanwege haar wetgevende en kaderstellende rol (zoals in het opstellen van het format) een belangrijke rol in het proces. Ambtelijk wordt er regelmatig uitgewisseld over de implementatie van de NHV via deelname aan bijeenkomsten en expert groepen.
- De NHV schrijft voor dat er synergie gezocht moet worden tussen de herstelplannen van de verschillende aangrenzende lidstaten & grensoverschrijdende ecosystemen. We zoeken hierin in bilateraal verband de samenwerking op met de betreffende lidstaten.

Tabel 4: verantwoordelijkheidsverdeling producten aanpak Natuurplan

Hoofdstuk 5: “Natuurplan”

Product (conform opsomming producten in hoofdstuk)	Eindverantwoordelijk	Verantwoordelijk	Medebeslisser/raadplegen	Meeschrijvend/ondersteunend/informereren	Meelezend/informereren
Artikelspecifieke keuzes	NHV-team	Artikelverantwoordelijken	Overheden die medeverantwoordelijk zijn conform verantwoordelijkheidsverdeling	Koepels (IPO, VnG, UvW)	Belanghebbenden
Governance	NHV-team	Artikelverantwoordelijken	Overheden die medeverantwoordelijk zijn conform verantwoordelijkheidsverdeling	Koepels (IPO, VnG, UvW)	Belanghebbenden
Vaststellen van de opgave per artikel	NHV-team	Artikelverantwoordelijken	Overheden die medeverantwoordelijk zijn conform verantwoordelijkheidsverdeling	Koepels (IPO, VnG, UvW)	Belanghebbenden
Een overzicht van bestaande programma's en maatregelen, inclusief voorgenomen beleid	NHV-team	Artikelverantwoordelijken	Overheden die medeverantwoordelijk zijn conform verantwoordelijkheidsverdeling	Koepels (IPO, VnG, UvW)	Belanghebbenden
Bepalen resterende opgave per artikel	NHV-team	Artikelverantwoordelijken	Overheden die medeverantwoordelijk zijn conform verantwoordelijkheidsverdeling	Koepels (IPO, VnG, UvW)	Belanghebbenden
Afspraken aanvullende maatregelen	NHV-team	Artikelverantwoordelijken	Overheden die medeverantwoordelijk zijn conform verantwoordelijkheidsverdeling of verantwoordelijk zijn vanuit hun wettelijk taak	Koepels (IPO, VnG, UvW)	Belanghebbenden
De kansen die de NHV biedt om synergie te creëren over de artikelen heen	NHV-team	Artikelverantwoordelijken	Overheden die medeverantwoordelijk zijn conform verantwoordelijkheidsverdeling	Koepels (IPO, VnG, UvW)	Belanghebbenden
Het proces van het schrijven van natuurplan	NHV-team	NHV-team met artikel-verantwoordelijken	Overheden die medeverantwoordelijk zijn conform verantwoordelijkheidsverdeling	Koepels (IPO, VnG, UvW)	
Plan milieueffectrapportage (MER) en andere toetsen	NHV-team	NHV-team	Artikelverantwoordelijken en overheden die medeverantwoordelijk zijn conform verantwoordelijkheidsverdeling	Koepels (IPO, VnG, UvW)	

6 Omgevingsmanagement

Doel

Omgevingsmanagement is een verplicht onderdeel van de Natuurherstelverordening. Het doel hiervan is om:

- Te komen tot maatregelen die doeltreffend en uitvoerbaar zijn.
- Tot integrale afwegingen te komen ten aanzien van de te treffen maatregelen voor natuurherstel in relatie tot andere maatschappelijke opgaven.
- Het belang van natuurherstel en biodiversiteit onder de aandacht te brengen en het inzicht in de voordelen ervan te bevorderen.

Operationalisering

Opstellen strategie en bepalen instrumenten

De komende periode wordt op basis van de mijlpalen in het Natuurplan door het NHV-team een analyse gemaakt van de mogelijkheden voor participatie van diverse groepen stakeholders. Daarbij zullen in ieder geval de volgende vragen worden beantwoord:

- De beleidsruimte per fase van het implementatieproces: wat ligt al vast? En op welke onderwerpen is er ruimte voor de inbreng van stakeholders?
- De complexiteit van de diverse onderwerpen in relatie tot de verschillende groepen stakeholders en wat er nodig is om hen een zodanige (toegankelijke, tijdige) manier te informeren dat ze in staat zijn om een gelijkwaardige manier deel te nemen aan het participatieproces.
- Welk soort inbreng in welke fase van de diverse groepen stakeholders wordt gevraagd. De inbreng van kennis? De inbreng van belangen? Gaat het (ook) om waarde gesprekken?
- Welke bestaande gremia en instrumenten we kunnen benutten en hoe we de verbinding kunnen maken met lopende trajecten.
- Op welke wijze we de inbreng van stakeholders verwerken en hoe dit zal bijdragen aan integrale afwegingen bij het opstellen van het Natuurplan.
- De beschikbare tijd om het omgevingsproces uit te voeren.

Op basis van deze analyse wordt een omgevingsmanagementplan opgesteld, met daarin voor dit proces passende participatie-instrumenten, communicatiemiddelen, een planning en de nodige capaciteit om de strategie tot uitvoering te brengen. In ieder geval zal de aanpak vier sporen omvatten, die in de volgende alinea is uiteengezet.

Sporen omgevingsmanagement

Het omgevingsmanagement omvat vier sporen:

1. Het betrekken van stakeholders bij het ontwikkelen van de deelproducten en het natuurplan, zoals beschreven in hoofdstuk 5 (Natuurplan).
2. Wettelijke inspraak op het (concept) Natuurplan, het wetgevingstraject en de MER-procedure.
3. Publiekscommunicatie en voorlichting.
4. Bestuurlijke communicatie en informeren Tweede Kamer.

Spoor 1: Mijlpalen Natuurplan

De mijlpalen voor het vaststellen basislijn en monitoring, de artikel-specifieke keuzes, governance en het vaststellen van de opgave per artikel in het hoofdstuk Aanpak Natuurplan (H5), betreffen de inventarisatiefase, die moet leiden tot inzicht in de restopgave. Deze wordt uitgevoerd door het NHV-team in samenwerking met kennisorganisaties en andere overheden.

Deze periode van inventarisatie wordt ook benut om belangenorganisaties te informeren over de inhoud van de wet en het implementatieproces, zodat zij weten op welke momenten om hun inbreng zal worden gevraagd. Producten omvatten onder meer informatiebijeenkomsten voor belangenorganisaties, de ontwikkeling van communicatiekanalen en het verkennen van samenwerkingskansen met lopende communicatieprogramma's. Daarnaast organiseert het implementatieteam in samenwerking met de koepels, kennisbijeenkomsten voor gemeenten, provincies en waterschappen.

Bij de mijlpalen van de bestaande programma's en maatregelen inclusief voorgenomen beleid en het bepalen van de resterende opgave in het hoofdstuk Aanpak Natuurplan (H5) wordt de synergie gezocht over de artikelen heen en worden de maatregelen geformuleerd die nodig zijn om de doelen in de NHV te halen. Bij de keuzes die hierin worden gemaakt, zal het implementatieteam naast kennispartijen en andere overheden, ook belangenorganisaties en aangrenzende EU-lidstaten betrekken.

Bij de mijlpaal om te komen tot de afspraken over aanvullende maatregelen in het hoofdstuk Aanpak Natuurplan (H5), wordt het concept natuurplan na indiening bij de Europese Commissie ter beoordeling, ter inzage gelegd.

Spoor 2: wettelijke inspraakprocedures

Formele inspraakprocedures zijn van toepassing op het concept-Natuurplan, het wetgevingstraject en de milieueffectrapportage- procedure. De processen hiervoor worden ingericht onder de Omgevingswet.

Spoor 3: publiekscommunicatie/ voorlichting/ media

De brede communicatie over de NHV sluit waar mogelijk aan bij lopende communicatieprogramma's van LVVN en andere overheden. Daarnaast worden er enkele communicatiemiddelen/kanalen ontwikkeld zoals een pagina op Rijksoverheid.nl, waar in het kader van "actieve openbaarmaking" ook de openbare stukken m.b.t. de NHV zullen worden gepubliceerd.

Spoor 4: bestuurlijke communicatie en informeren Kamer

Het opstellen van het Natuurplan, het goed vastleggen daarvan in wet- en regelgeving en nadere afspraken over de uitvoering, gebeurt in gezamenlijkheid met de verantwoordelijke medeoverheden. In het proces wordt voortdurend bekeken hoe op goede en zorgvuldige wijze de Tweede Kamer tijdig kan worden meegenomen. Dit gebeurt ten minste twee keer per jaar door middel van een voortgangsbrief implementatie Natuurherstelverordening.

Partners en stakeholders

Mede-overheden

LVVN is primair verantwoordelijk voor het wetgevingstraject, de procesinrichting en de vaststelling van het NP. Andere Rijksdepartementen hebben artikelverantwoordelijkheden en beslissen mee. Medeoverheden, die na vaststelling van het definitieve Natuurplan een groot deel van de uitvoering gaan dragen, worden actief betrokken bij de opstelling en toetsing. De taakverdeling onder overheden is uitgewerkt in de hoofdstukken 2 (governance), 3 (wetgeving), 4 (monitoring) en 5 (Natuurplan).

Stakeholders

- Grondeigenaren, pachters en terrein-beherende organisaties
- Maatschappelijke organisaties
- Bedrijven
- Onderzoeks- en onderwijsgemeenschappen
- Natuurorganisaties, land- en tuinbouwbouwers, vissers, bosbouwers en faunabeheerders
- Investeerders
- Burgers

Participatieniveau stakeholders

- Adviserend: terreinbeherende organisaties en uitvoeringsorganisaties
- Consultatie: belangenorganisaties
- Wettelijke inspraak: alle overheden, belangenorganisaties en burgers

Planning

De planning voor het omgevingsmanagement volgt de planning van het proces rond het Natuurplan.

7 Lerende beleidscyclus

Doel

Binnen het programma in de fase tot aan het vaststellen van het definitief Natuurplan wordt als doel gesteld een lerende beleidscyclus in te richten, waarmee voorspelbaar en transparant kan worden gestuurd op voortgang van de acties in het programmaplan, en continue verbetering op basis van evaluaties.

Operationalisering

Uitgangspunten

De lerende beleidscyclus vormt een belangrijke uitwerking van enkele uitgangspunten, zoals uitgangspunten 1.1a, 1.2b en 1.2d.

- 1.1a *Het doel is een effectieve en dekkende implementatie van de NHV.*
- 1.2b *De uitvoerbaarheid van maatregelen, binnen een haalbaar tijdspad.*
- 1.2d *Niet verrassen.*

De lerende beleidscyclus heeft sterke raakvlakken met het programma-onderdeel uitvoering. In het algemeen heeft dit hoofdstuk betrekking op de sturing op de producten en tijdlijn van dit programmaplan, en ziet het hoofdstuk uitvoering meer op de structurele uitvoering van het natuurplan. Elementen van de lerende beleidscyclus zullen uiteindelijk – ook na het aflopen van de termijn waar dit programmaplan hoofdzakelijk betrekking op heeft – doorgeloeien in de structurele uitvoering van het Natuurplan. Zie daartoe het hoofdstuk uitvoering.

Producten

- **Bestuurlijke planning en realisatie:** tijdens het uitvoeren van dit programmaplan wordt er gebruik gemaakt van een bestuurlijke planning, waarin de producten voor elk hoofdstuk van een tijdlijn worden voorzien, ten aanzien waarvan de voortgang wordt bijgehouden. Dit vormt het voornaamste sturingsinstrument voor de implementatie van de NHV, en dit programmaplan. De stuurgroep stuurt hier ook op. De Stuurgroep heeft daarbij specifieke aandacht voor de samenloop tussen het wetgevingstraject¹⁵, financiering en bestuurlijke afspraken. Knelpunten hieruit worden in de Regiegroep besproken en waar nodig aan het BO Natuur+ voorgelegd. De Tweede Kamer wordt hier regelmatig over geïnformeerd en ontvangt in ieder geval twee keer per jaar een voortgangsbrief.
- **Kansen- en risicomanagement:** in lijn met de uitgangspunten voor de implementatie “sober, samen, realistisch” brengen we kansen en risico’s voor de verschillende programmaonderdelen in kaart. We bepalen op welke mitigerende maatregelen we sturen en welke kansen we proberen te benutten. Door de voortgang te bewaken houden we focus en sturen we zo nodig bij. Conclusies uit kansen- en risicomanagement worden regulier in de Werkgroepen en Stuurgroep besproken.
- **Logboek (juridische) vragen:** het programmateam beheert een inzichtelijk logboek voor (beantwoording van) inhoudelijke vragen over de NHV. Dit bevat hoofdzakelijk juridische vragen en duiding van juridische begrippen, naast kennisvragen en bestuurlijke vragen. Het logboek wordt i.s.m. artikelverantwoordelijken ingevuld, en beschikbaar gemaakt voor betrokken (mede-)overheden. Deze duiding draagt bij aan de afbakening van de gebieden waarin monitoring en maatregelen moeten worden ingezet. Waar nodig worden keuzes hieromtrent voorgelegd aan de Stuurgroep en het BO Natuur+.

¹⁵ Hierbij is oog op het voorkomen van conflicten met andere wetgeving, door een afweging te maken van welke opgave voor welke gaat in conflictsituaties (bijv. t.a.v. waterbeheer of ruimtelijke keuzes).

- **Reflectiemomenten:** er worden verschillende mechanismen ingericht voor het leren van eerdere fases of projecten binnen het programma. Specifiek worden meerdere reflectie- en bijsturingsmomenten ingebouwd, door in werksessies (samen met betrokken departementen en mede-overheden) terug te kijken op afgeronde deelfases van het programma. In de zomer van 2025 wordt zodanig gereflecteerd op het proces van en de lessen uit de totstandkoming van dit programmaplan. Na vaststelling van het concept-natuurplan zal eveneens een dergelijke werksessie worden gehouden, waaruit de lessen worden benut richting het totstandbrengen van het definitieve natuurplan.

Partners

De acties en producten van de lerende beleidscyclus worden hoofdzakelijk door het programmateam beheerd en uitgevoerd, waar relevant worden artikelverantwoordelijken door het programmateam uitgevraagd. Dit vergt derhalve hoofdzakelijk capaciteit binnen LVVN en het Rijk, enige capaciteit vanuit medeoverheden (t.a.v. bespreking van deze producten), daarbuiten zeer beperkt.

Tabel 5: verantwoordelijkheidsverdeling producten lerende beleidscyclus

Product (conform opsomming producten in hoofdstuk)	Eind-verantwoordelijk	Verantwoordelijk	Medebeslisser/ raadplegen	Meeschrijvend/ ondersteunend/ informeren	Meelezend/ inforeren
1. Bestuurlijke planning & realisatie	LVVN - DGNLGV	LVVN - DGNLGV	Artikel-verantwoordelijken.	IPO, VNG, UvW, DEF, KGG (via Stuurgroep)	
2. Kansen- en risicomanagement	LVVN - DGNLGV	LVVN - DGNLGV	Artikel-verantwoordelijken.	IPO, VNG, UvW, DEF, KGG (via Stuurgroep)	
3. Logboek inhoudelijke vragen	LVVN - DGNLGV	LVVN - DGNLGV	Artikel-verantwoordelijken.	DEF, KGG	IPO, VNG, UvW
4. Reflectiemomenten	LVVN - DGNLGV	LVVN - DGNLGV			Artikelverantwoordelijken; IPO, VNG, UvW

Planning

Deze activiteiten/producten worden continue bijgehouden, per product staat een indicatie van de planning genoemd.

8 Financiën

Doelen

Voorspelbaar inzicht in de financieringsbehoeften en -opties van (potentiële) beleidsmaatregelen. Daarnaast transparant sturen op interne financiering van het programma.

Operationalisering

Uitgangspunten

Het hoofdstuk financiën vormt een belangrijke uitwerking van enkele uitgangspunten, zoals uitgangspunten 1.1c en 1.3d.

1.1c *De uitvoerbaarheid van maatregelen, binnen een haalbaar tijdspad.*

1.1d *Bestaande ambtelijke en maatschappelijke samenwerkingen worden waar mogelijk benut.*

Het hoofdstuk financiën heeft sterke raakvlakken met het programmaonderdeel uitvoering. In de planvorming wordt samengewerkt met verschillende partijen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering. Deze partijen moeten kunnen beschikken over de benodigde capaciteit, middelen en kennis gedurende de doorlooptijd van maatregelen. De uitgave van middelen dient ook afgestemd te worden met de juiste begrotingscycli en wet- en regelgeving. Dit geldt direct voor de opgave tot aan 2030, maar ook voor de periode daarna. Dit hoofdstuk ziet hierop toe.

Producten

Vanuit het hoofdstuk financiën zullen er verschillende producten worden opgeleverd. Deze zorgen voor inzicht in de interne financiering van het programma en de externe financiering om uitvoering te geven aan het Natuurplan en het daarbij horende inzicht in de bronnen voor de financieringsopgave. Deze producten bestaan uit verschillende onderzoeken, een verkenning tot een investeringsagenda en een financieel overzicht van (voorgenomen) beleidsmaatregelen (o.b.v. hoofdstuk 5: Aanpak Natuurplan). Gezamenlijk moeten deze producten inzichtelijk maken welke wijze van financiering al wordt ingezet en welke aanvullende financiering waar in de tijd nodig is. Aanvullende financiering is nodig voor de benodigde maatregelen die starten in de periode 2027-2030, waarvoor nog geen financiële ruimte is gereserveerd (financiering van maatregelen die na starten 2030 zullen terugkomen in de uitvoeringsagenda).

Inzicht programma-uitgaven

Er wordt gewerkt met 3 sporen. Voor alle drie sporen geldt dat het verder vormgeven van het Natuurherstelplan en bijbehorende bekostiging aan een volgend kabinet is. Indien eerdere besluitvorming door het demissionaire kabinet nodig is om te voldoen aan de Europese verplichtingen, zal dit plaatsvinden bij reguliere besluitvormingsmomenten.

1. Programmakosten: de capaciteit bij het rijk, medeoverheden en de materiele kosten van het programma.
2. Additionele monitoringsopgave: de additionele monitoringsopgave zal structureel verankerd moeten worden na 2028.
3. Additionele maatregelen: de NHV vereist mogelijk additionele herstelmaatregelen voor de periode tot aan 2030.

Tabel 6: interne financiering op LVVN-begroting (PM afronding besluitvorming rond kasschuif)

Tabel 6: interne financiering op LVVN- begroting (Bedragen in € mln.)								
Projectnaam	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	totaal
Additionele monitoringsopgave	0	2,89	9,83	11,17	0	0	0	23,89
Capaciteit bij het Rijk	0	2,50	3,40	1,70	0	0	0	7,60
Capaciteit bij medeoverheden	0	0,92	2,00	2,48	0	0	0	5,40
Materiele kosten programma	0,5	1,45	1,50	0,05	0	0	0	3,5
TOTAAL	0,5	7,76	16,73	15,40	0	0	0	40,39

In tabel 6 wordt beschreven welke middelen gereserveerd zijn op de LVVN-begroting. Deze middelen zijn beschikbaar gesteld om te komen tot een Natuurplan.

Overige producten t.a.v. financiering:

- *Inzicht in de huidige (en voorgenomen) financiering van natuurbeleid, klimaatafspraken en het Europees gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB-NSP) in relatie tot de NHV-artikelen:* Per artikel moet in kaart worden gebracht welke financiering beschikbaar is voor invulling van de doelstelling van de NHV. Hieronder valt ook de huidige natuurmonitoring. Dit moet worden uitgezocht door de verantwoordelijke departementen, medeoverheden en uitvoeringsorganisaties.
- *Inzicht in de huidige en toekomstige financiering vanuit de EU:* een overzicht van de bestaande financieringsmogelijkheden en een verkenning om te kijken of nieuwe financieringsmogelijkheden op EU-niveau benut kunnen worden. Dit kan onder meer bij het National Biodiversity Finance Plan (BDFP) en de onderhandelingen voor het nieuwe Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB), Gemeenschappelijk Visserij Beleid (GVB) en het nieuwe Meerjarig Financieel Kader (MFK).
- *Structurele financiering ten behoeve van de monitoring en uitvoering van het Natuurplan als programma onder de OW:* Na het opstellen van het Natuurplan moet de voortgang hiervan worden gemonitord en moeten regelmatig evaluaties en herzieningen plaatsvinden. Daarmee kan er herhaaldelijke bijsturing en concretisering van maatregelen voor de uitvoering plaatsvinden. Deze taak en benodigde capaciteit moet worden belegd en structureel van financiering worden voorzien.
- *Inzicht in de kosteneffectiviteit van natuurmaatregelen met oog op de financieringsopgave:* Om een realistische en prudente inschatting te kunnen maken van de benodigde inzet voor natuurverbetering, is het nodig inzicht te krijgen in de kosteneffectiviteit van natuurmaatregelen. Ook moet inzichtelijk worden gemaakt welke mogelijke keuzes daarin te maken zijn en welke belangen daarin afgewogen moeten worden. Dit kan, waar nodig, leiden tot een financieel beoordelingskader. Hiervoor zullen meerdere (bestaande) onderzoeken bij elkaar worden gebracht, uit meerdere kennisinstellingen en planbureaus. De artikelverantwoordelijken bereiden dit per artikel voor en het overkoepelende doelbereik voor meerdere artikelonderdelen wordt door het NHV-team gecoördineerd.

Inzichten financieringsbronnen

- *De financieringsopgave voor de aanvullende structurele monitoringsopgave en de aanvullende maatregelen:* De NHV vraagt om een structurele intensivering van natuurmonitoring. Daarnaast vraagt de NHV om het nemen van maatregelen om verslechtering te voorkomen en de doelstelling voor behoud en herstel te realiseren, in eerste instantie voor de verplichtingen tot en met 2030. Daarvoor moet:
 - Inzicht komen in de totale financieringsopgave t.b.v. de NHV in de periode t/m 2030.
 - Inzicht komen in de concrete kosten van de benodigde monitoring en maatregelenmix voor de korte termijn doelstellingen (verslechtering voorkomen en opgave t/m 2030) in relatie tot de verwachte resultaten. Deze analyses worden onder verantwoordelijkheid van de artikelverantwoordelijken voorbereid en gemaakt. De dekking voor deze maatregelen moet binnen het tijdsbestek van het opstellen van het Natuurplan gereserveerd worden, om uitvoering te kunnen geven aan de verordening. Dit zal in samenhang verlopen met het opstellen van het Natuurplan.
 - Inzicht komen in de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor uitvoering van verschillende onderdelen van het Natuurplan en de wijze waarop en door wie de financiering daarvoor ingeregeld moet worden.

- *Vorbereiding van de begrotingscyclus ten behoeve van de Rijksbegroting:*
 - Voor alle drie sporen geldt dat het verder vormgeven van het Natuurherstelplan en bijbehorende bekostiging aan een volgend kabinet is. Indien eerdere besluitvorming door het demissionaire kabinet nodig is om te voldoen aan de Europese verplichtingen, zal dit plaatsvinden bij reguliere besluitvormingsmomenten.
- *Een (verkenning naar een) mogelijke investeringsagenda:* Vanuit de NHV geldt de verplichting om financieringskansen vanuit de private sector mee te nemen bij het opstellen van het Natuurplan. Hieraan wordt invulling gegeven met een verkenning naar een investeringsagenda waarin zowel Europese als nationale investeringsopties worden verkend, die in de uitwerking de NHV-doelstellingen ten goede komen maar ook aansluiten op bestaande en voorgenomen beleidssporen zoals de aanpak RLN. Ten behoeve van de opgaven op lange termijn, wordt verkend voor welke opgaven private investeringskansen bestaan die economische- en biodiversiteitskansen bieden voor het Nederlandse bedrijfsleven om te investeren in natuurverbetering in Nederland. Hierbij moet ook gekeken worden naar instrumentering, vormen van samenwerking en combinaties van publieke en private financiering.

Partners

Tabel 7: verantwoordelijkheidsverdeling producten financiën

Product (conform opsomming producten in hoofdstuk)	Eind-verantwoordelijk	Medebeslisser/raadplegen	Meeschrijvend/ ondersteunend/ informer	Meelezend/ informer
1. Inzicht in de huidige financiering van natuurbeleid, klimaatafspraken en GLB-NSP	LNVN	LNVN - DGNV, JWZ, FEZ, SKI / IenW - DGW&B / VRO - DGRO / DEF - DGB / FIN - DGR / IPO - IPLG / VNG / UVW	Artikelverantwoordelijken, FEZ, IPO, VNG, UVW, SKI, RVO	(Optioneel: WUR, PBL, CBS)
2. De financieringsopgave voor de aanvullende structurele monitoringsopgave en de aanvullende maatregelen	LNVN	LNVN - DGNV, FEZ, SKI / IenW - DGW&B / VRO - DGRO / DEF - DGB / FIN - DGR	Artikelverantwoordelijken, FEZ, IPO, VNG, UVW, SKI, RVO	(Optioneel: WUR, PBL, CBS)
3. Een (verkenning naar een) mogelijke investeringsagenda	LNVN	LNVN - DGNV, FEZ, / FIN - DGR	FEZ, RVO	
4. Inzicht krijgen in de huidige en toekomstige financiering vanuit de EU	LNVN	LNVN - DGNV / FIN - DGR	EU-Tea FIN	
5. Structurele financiering ten behoeve van de monitoring en uitvoering van het Natuurplan als programma onder de OW	LNVN	LNVN - DGNV, JWZ / VRO - DGRO / FIN - DGR	VRO, JWZ, FEZ, FIN	
6. Inzicht in doelmatigheid en doeltreffendheid van natuurmaatregelen en de kosten daarvan met oog op de financieringsopgave	LNVN	LNVN - DGNV, FEZ, SKI / FIN - DGR	FEZ, FIN, SKI, WUR, PBL, CBS	

Planning

De planning volgt de gefaseerde aanpak zoals bovenstaand per product omschreven.

9 Kansen- en risicoanalyse

Doel

In dit hoofdstuk wordt stil gestaan bij de belangrijkste kansen en risico's bij de implementatie van de NHV. Dit overzicht helpt bij de programmasturing. Periodiek wordt besproken wat de voortgang is van mitigerende maatregelen en de mogelijkheden om kansen te verzilveren.

Kansen

1. *Natuurherstel*: de kwaliteit van de natuur gaat vooruit en we voorkomen schade aan gebieden (die nu nog niet beschermd worden).
2. *Natuurherstel*: Door de breedte van de opgave, komt meer de focus te liggen op een natuurinclusieve samenleving. Niet alleen focus op natuurherstel in de gebieden maar ook natuur in verbinding met de samenleving. Dit is goed voor draagvlak binnen maatschappij. De opgave biedt kansen voor de lange termijn voor de economie, voedselzekerheid en een leefbare en gezondere samenleving. Door natuurherstel kan de vergunningverlening voor andere projecten (woningbouw, energietransitie, infrastructuur en bedrijven) weer op gang komen.
3. *Governance*: het natuurbeleid in Nederland is grotendeels gedecentraliseerd. De NHV biedt de kans om de governance te verbeteren zodat meer sprake is van een wederkerige, constructieve en meer eenduidige interbestuurlijke samenwerking bij de uitvoering van effectief natuurbeleid.
4. *Wetgeving*: de wetgeving schept heldere juridische kaders over verantwoordelijkheden en uitvoering ten aanzien van het natuurbeleid in samenhang met gerelateerde wettelijke taken. Dit draagt bij aan een effectieve en uniforme uitvoering en vergroot de kans op het behalen van natuurdoelen, terwijl tegelijkertijd ruimte wordt behouden en gecreëerd voor andere maatschappelijke ontwikkelingen.
5. *Wetgeving*: naast het scheppen van duidelijke juridische kaders biedt het wetgevingstraject ook kansen om de samenwerking tussen overheden en andere betrokken partijen te versterken. Door taken, verantwoordelijkheden en instrumenten helder toe te wijzen, ontstaat een gezamenlijke basis voor de uitvoering van natuurbeleid. Dit bevordert een integrale aanpak waarbij het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen beter op elkaar afgestemde maatregelen kunnen nemen.
6. *Financiën*: een succesvolle implementatie van de NHV beperkt financiële risico's als gevolg van biodiversiteitsverlies.
7. *Financiën*: een succesvolle implementatie van de NHV leidt tot meer doelmatigheid en doeltreffendheid van de financiering van het natuurbeleid.

Risico's

Hieronder worden de belangrijkste geabstraheerde risico's benoemd, inclusief korte duiding van de mitigerende maatregelen die bij de uitvoering van dit programmaplan worden genomen. In bijlage 3 is een uitgebreid risico-overzicht opgenomen.

1. *Governance*: gegeven het gedecentraliseerde natuurbeleid is bij de implementatie van de NHV een risico dat complexe governance in de weg staat voor een effectieve en dekkende implementatie. Door goede bestuurlijke afspraken, gericht op het snijvlak van de systeemverantwoordelijke Rijksoverheid en de uitvoeringsverantwoordelijke (mede-)overheden, kan dit risico worden gemitigeerd.
2. *Capaciteit*: als gevolg van de aanzienlijke additionele opgave die de NHV voor natuurbeleid betekent, ligt het risico van capaciteitstekorten op de loer. Dit risico speelt zowel bij het Rijk, als medeoverheden en uitvoeringsorganisaties. Daarbij speelt in sommige gevallen mee, dat het niet eenvoudig is extra capaciteit te creëren, daar er onvoldoende geschoolde specialisten in Nederland zijn (dit speelt bijvoorbeeld bij monitoring, waar onvoldoende getrainde ecologen zijn). Het is noodzakelijk dit risico te mitigeren door bij het opstellen van mogelijke aanvullende maatregelen scherpte te krijgen in de effecten en risico's rond capaciteit, om zodanig in de besluitvorming daarover capaciteits-aspecten afdoende mee te nemen.

3. *Financiering*: er zijn nog geen middelen voor aanvullende maatregelen die voortkomen uit het Natuurplan. De financiering van het Natuurplan is derhalve een risico voor de uitvoering van het Natuurplan en de implementatie van de NHV. Door het transparante en voorspelbare proces zoals omschreven in dit programmaplan, en een goede onderbouwing van de kosten en baten van de beoogde maatregelen, wordt de onderbouwing zo sterk mogelijk gemaakt. Voor alle drie sporen geldt dat het verder vormgeven van het Natuurherstelplan en bijbehorende bekostiging aan een volgend kabinet is. Indien eerdere besluitvorming door het demissionaire kabinet nodig is om te voldoen aan de Europese verplichtingen, zal dit plaatsvinden bij reguliere besluitvormingsmomenten. Daarmee wordt het risico op onvoldoende financiering beperkt. Desalniettemin blijft het mitigeren van dit risico afhankelijk van deze besluitvorming.
4. *Draagvlak*: beleidsmaatregelen in het kader van het Natuurplan zullen een ruimtelijke impact hebben. Dit risico wordt gemitigeerd door stakeholders tijdig in het proces van het opstellen en uitwerking van het beleid en maatregelen te betrekken, en in de maatvoering zoveel mogelijk rekening te houden met de sociaal-economische gevolgen van voorgesteld beleid, en met andere maatschappelijke belangen.
5. *Benodigde doorlooptijd i.r.t. wettelijke deadlines*: dit programmaplan duidt alle noodzakelijke stappen richting het natuurplan, en duidt de planning in aansluiting op de vanuit de NHV verplichte deadlines. Gezien de complexiteit en kwantiteit van de stappen, is er in dit proces bijzonder weinig ruimte voor vertraging t.o.v. de planning. Door een transparant, voorspelbaar en met de verschillende betrokken departementen en medeoverheden gedeeld proces te maken, wordt de kans dat aan de planning kan worden vastgehouden, gemaximeerd. In aanvulling daarop wordt er middels de in hoofdstuk 7 benoemde instrumenten door de stuurgroep gestuurd op tijdigheid van en voortgang in het proces.
6. *Uitvoerbaarheid*: de combinatie van bovenstaande risico's vormt een risico voor de uitvoerbaarheid van aanvullende maatregelen in het Natuurplan. Door bovenstaande risico's te beheersen, wordt ook bijgedragen aan uitvoerbare maatregelen. Daarnaast wordt de uitvoerbaarheid door middel van verschillende toetsen van het Natuurplan (en het aanpassen van beleid naar aanleiding daarvan) geborgd. Daaronder vallen o.a. de in dit programmaplan omschreven uitvoeringstoetsen, plan MER-toets en regeldruktoets (zie met name hoofdstukken 5 en 10).

10 Uitvoering

Doel

Waar de voorgaande onderdelen van het programmaplan hoofdzakelijk zien op activiteiten gedurende de programmafase tot aan het definitief Natuurplan, ziet dit hoofdstuk op zaken die geregeld moeten worden teneinde een goede uitvoering van het Natuurplan, door het Rijk en medeoverheden, mogelijk te maken.

Operationalisering

Uitgangspunten

Voor dit hoofdstuk zijn alle uitgangspunten ten aanzien van governance relevant, net als het uitgangspunt rond het komen tot uitvoerbare maatregelen, binnen een haalbaar tijdspad.

Dit hoofdstuk heeft sterke raakvlakken met hoofdstuk 7: 'lerende beleidscyclus'. In het algemeen heeft hoofdstuk 'lerende beleidscyclus' betrekking op de sturing op de producten en tijdlijn van dit programmaplan, en ziet het hoofdstuk uitvoering meer op de structurele uitvoering van het natuurplan. Elementen van de lerende beleidscyclus zullen uiteindelijk – na het opstellen van het Natuurplan waarop de looptijd van het programmaplan ziet – doorvloeien in de structurele uitvoering van het Natuurplan. De acties en producten in dit hoofdstuk bereiden de fase van uitvoering voor.

Producten

Hoofdproduct wordt een *uitvoeringsagenda*, die tijdige en effectieve implementatie van het Natuurplan borgt. De uitvoeringsagenda moet de staatssecretaris van LVVN, als hoofdverantwoordelijke voor de NHV, in staat stellen om samen met medeverantwoordelijke departementen, mede-overheden, uitvoeringsorganisaties en overige stakeholders, een dusdanige uitvoering vorm te geven dat de verplichtingen om voldoende effectieve maatregelen te nemen kan worden nagekomen. Hierin en hiertoe zullen in elk geval de volgende producten/activiteiten worden opgenomen/verricht:

Ter voorbereiding om de uitvoerbaarheid te vergroten:

- *(Wettelijk) vastgelegde bestuurlijke afspraken:* in aanvulling op de governance-afspraken die reeds in dit programmaplan zijn opgenomen, moeten er bestuurlijke afspraken rond de verantwoordelijkheid- en bevoegdheidsverdeling in de uitvoeringsfase van het Natuurplan worden vastgelegd. Deze afspraken duiden in ieder geval de verantwoordelijkheden ten behoeve van uitvoering door verschillende overheidslagen en partijen, inclusief de wijze waarop de staatssecretaris van LVVN diens systeemverantwoordelijkheid over natuurbeleid en het Natuurplan effectief kan uitoefenen. Daarbij wordt waar mogelijk aangesloten op bestaande bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling.
- *Inrichten regieteam coördinatie uitvoering Natuurplan:* De monitoring, voortgang, bijsturing en rapportageverplichtingen vraagt conform de verplichtingen van de NHV voortdurend om coördinatie. Daarvoor wordt een regieteam binnen LVVN ingericht/belegd met als taak om uitvoering samen met beleidsmatig verantwoordelijke partijen te borgen.
- *Regeldruktoets:* op (pakketten van) voorgenomen nieuwe beleidsmaatregelen wordt een regeldruktoets verricht, in samenwerking met het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR). Dat proces duurt maximaal vier weken, gerekend vanaf het moment dat ATR alle relevante stukken heeft.
- *Uitvoeringstoets/toetsen:* onderzocht zal worden hoe uitvoeringstoetsen voor nieuwe beleidsmaatregelen ingepast kunnen worden in de beleidsvoorbereiding en -aanpassing. Deze uitvoeringstoetsen worden uitgevoerd door de beoogd uitvoerende organisatie. Beoogd wordt deze toetsen in Q2/3 2026 te starten, vooraf zullen reeds keuzes over organisatie en inrichting daarvan moeten zijn gemaakt.
- *Ex-ante toetsing:* onderzocht wordt hoe ex-ante toetsing op doelbereik van voorgesteld beleid en concrete beleidsmaatregelen kan worden vormgegeven. Deze toetsing wordt verricht door een externe organisatie waar mogelijk een rol voor PBL wordt voorzien samen met een kennisconsortium.

- *Validatie ecologische informatie:* Beoogd is om de Ecologische Autoriteit te laten toetsen of de essentiële ecologische informatie betrokken is bij de onderbouwing voor terrestrische natuur. Bij andere ecosystemen worden geschikte kennispartners gezocht.
- *Plan-mer toetsing:* de in hoofdstuk 5 (Natuurplan) omschreven plan-mer wordt ook vastgelegd voor later vast te stellen aanvullende beleidsmaatregelen.

Tijdens de uitvoeringsfase van het Natuurplan:

- *PDCA-cyclus (Plan-Do-Check-Act):* er wordt een voorspelbare cyclus van monitoring voortgang, evaluatie, bijstelling en uitvoering ingericht. De PDCA-cyclus wordt gebruikt om structureel te monitoren en evalueren op voortgang, om op basis daarvan beleid aan te scherpen waar nodig, gericht op effectieve uitvoering van Natuurplan. Hierin zit doorloop van de systematiek die reeds in de programmafase wordt ingericht, naar de structurele uitvoeringsfase. Dit proces wordt zodanig ingericht dat logische aansluiting bestaat op de financiële besluitvorming van het Rijk.
- *Ex-post evaluaties:* gericht op voortgang uitvoering en doelbereik (aanvullend beleid). Onderzocht wordt op welke wijze externe evaluaties van de effectiviteit van beleidsmaatregelen kan kunnen worden geborgd. Hierin wordt een mogelijke rol voor PBL voorzien, al dan niet in een samenwerkings-consortium. Daarbij wordt uitgezocht welke capaciteit en aanvullende expertise nodig is aan de zijde van het beoogde onderzoeksbureau. Deze evaluaties vormen de belangrijkste input voor bovenstaande PDCA-cyclus.
- *Inrichten kostenbeheersing en financieel risicomanagement:* bestuurlijke afspraken omtrent verantwoordelijkheid voor, inzicht in en rapportage over kostenbeheersing in de uitvoeringsfase. Daarbij behoren tevens afspraken over financieel risicomanagement, en bestuurlijke verantwoordelijkheid bij financiële overschrijdingen/tekorten. Hierin is een koppeling met i) de aanpak per artikel, en ii) de borging van afspraken in (relatie tot) de aanpassing van de Omgevingswet.
- *Toezicht op naleving:* uitgezocht wordt op welke wijze en door welke actoren, aanvullend toezicht op naleving van wettelijke verplichtingen benodigd is, in aanvulling op bestaand toezicht. Waar mogelijk wordt aangesloten op bestaande toezichtsarrangementen, zoals door de Inspectie Leefomgeving & Transport (ILT).

Partners

De acties en producten voor de uitvoeringsagenda worden hoofdzakelijk door het programmteam beheerd en uitgevoerd, met nauwe betrokkenheid van artikelverantwoordelijken en de koepels.

Tabel 8: verantwoordelijkheidsverdeling producten uitvoering

Product (conform opsomming producten in hoofdstuk)	Eind-verantwoordelijk	Verantwoordelijk	Medebeslisser/raadplegen	Meeschrijvend/ ondersteunend/ informeren	Meelezend/ informeren
1. Bestuurlijke afspraken (o.a. incl. financieel risicomanagement)	LVDN - DGNLGV	LVDN - DGNLGV	IPO, VNG, UvW, LVDN, VRO, IenW, KGG, DEF		
2. Inrichten regieteam	LVDN - DGNLGV	LVDN - DGNLGV		Artikel-verantwoordelijken, IPO, VNG, UvW.	
3. Regeldruktoets	LVDN - DGNLGV	LVDN - DGNLGV		Artikel-verantwoordelijken	IPO, VNG, UvW; uitvoeringsorganisaties
3. Uitvoeringstoetsen	LVDN - DGNLGV	LVDN - DGNLGV	Uitvoeringsorganisaties, artikelverantwoordelijken, IPO, VNG, UvW		
4. Ex-ante toetsing	LVDN - DGNLGV	LVDN - DGNLGV	PBL (i.s.m. kennisconsortium); artikelverantwoordelijken	IPO, VNG, UvW	
5. Validatie ecologische informatie	LVDN - DGNLGV	LVDN - DGNLGV	Ecologische Autoriteit, artikelverantwoordelijken		IPO, VNG, UvW
6. Inrichten PDCA-cyclus	LVDN - DGNLGV	LVDN - DGNLGV	Artikelverantwoordelijken, FIN, IPO, VNG, UvW		
7. Ex-post evaluaties	LVDN - DGNLGV	LVDN - DGNLGV	PBL (i.s.m. kennisconsortium); artikelverantwoordelijken		IPO, VNG, UvW
8. Inrichten toezicht	LVDN - DGNLGV	LVDN - DGNLGV	Artikelverantwoordelijken, IPO, VNG, UvW		

Planning

De onderdelen van de uitvoeringsagenda zullen doorlopend onderdeel van gesprek zijn in het opstellen van zowel het concept- als definitieve Natuurplan, en lopen gelijk op met andere sporen zoals omschreven ten aanzien van bijvoorbeeld wetgeving en het inzicht in benodigde aanvullende maatregelen. Bij aanbieding van het concept-Natuurplan aan de Tweede Kamer zal een stand van zaken van deze uitvoeringsagenda worden toegevoegd. Deze uitvoeringsagenda moet uiterlijk gelijktijdig met het definitieve Natuurplan gereed zijn.

De plan-mer brengt de milieugevolgen op basis van het concept Natuurplan in beeld vóórdat de overheid een definitief besluit neemt, zodat de milieueffecten meegenomen worden bij het besluit over het definitieve Natuurplan.

Bijlage 1: belangrijkste begrippenlijst

Onderstaand worden de belangrijkste begrippen in dit programmaplan geduid.

Aanvullende maatregelen: het kan zijn dat we voor het behalen van de NHV doelen meer moeten doen dan wat er met het huidige beleid gebeurt of bestuurlijk is vastgesteld, om de doelen van de NHV te halen. De maatregelen die we hier bovenop nemen, noemen we aanvullende maatregelen.

Artikelspecifieke keuzes: keuzes in de implementatie van de verordening die alleen voor een specifiek artikel gemaakt moeten worden noemen we artikelspecifieke keuzes. Voorbeelden hiervan zijn het vaststellen van definities en het kiezen van indicatoren en streefwaarden.

Artikelverantwoordelijken: de verantwoordelijke collega's per artikel, conform de verantwoordelijkheidsverdeling in de tabel in hoofdstuk 2: Governance.

Basislijn: voor het Natuurplan zal, gebaseerd op de best beschikbare en meest recente kennis, de huidige staat van de Nederlandse natuur worden vastgesteld (in termen van de NHV vereisten). Dit is de 'basislijn', die per artikel of indicator wordt vastgesteld en bepalend is voor de opgave en de maatregelen richting 2030 (en verder). Waar mogelijk wordt 2024 als referentiejaar gehanteerd voor de basislijn. Er wordt gemotiveerd afgeweken als de gegevens niet specifiek voor dat jaar beschikbaar zijn, bijvoorbeeld als de gegevens in een meerjarig meetnetwerk vallen.

Drukfactoren: drukfactoren zijn processen, abiotische/fysieke omstandigheden of invloeden die een negatieve impact hebben op de kwaliteit of het voortbestaan van een ecosysteem, een habitat of een bepaalde soort. Ze verstoren de natuurlijke balans en kunnen leiden tot verslechtering of verlies van biodiversiteit.

Ecosysteem: een dynamisch geheel van gemeenschappen van planten, dieren, schimmels en micro-organismen en hun niet-levende omgeving die een functionele eenheid vormen, waaronder habitat-typen, habitats van soorten en soortenpopulaties. In de verordening komen verschillende ecosystemen terug, verdeeld over de artikelen 4 t/m 13.

Genomen herstelmaatregelen: de herstelmaatregelen moeten getroffen of van toepassing zijn voor de gestelde deadline uit de NHV, maar de resultaten/het effect hoeft nog niet te zijn bereikt.

Per doel moet daarvoor voor het natuurplan wel:

- Een realistische inschatting zijn gemaakt over de benodigde maatregelen om de doelstelling tijdig te realiseren;
- Daarbij duidelijk zijn wat ervoor nodig is om dit in uitvoering te brengen (planning – besluitvorming – financiering – uitbrengen offertes – afsluiten contracten);
- De benodigde maatregelen daadwerkelijk worden getroffen.

Verdere achtergrondinformatie genomen herstelmaatregel:

Voor de vraag of de maatregel getroffen of van toepassing is, is de meest zekere uitleg dat de maatregel zodanig in uitvoering moet zijn dat het zonder verdere actie (dus uitsluitend door het verstrijken van de tijd) kan leiden tot het gewenste resultaat (behalen van de in de NHV gestelde doelen). Waar dit in de tijd niet haalbaar is – bijvoorbeeld omdat eerst grond verworven moet worden voordat habitat gerealiseerd kan worden – is het uitlegbaar wanneer inzet voor de eerste stap voortvarend is opgepakt en voldoende zekerheid bestaat dat vervolgstappen binnen afzienbare tijd daarna worden genomen. Stappen of onderdelen van stappen die parallel gezet kunnen worden moeten daarbij parallel gezet worden.

Habitat: een habitat van een soort is een door specifieke abiotische en biotische factoren bepaald milieu waarin de soort tijdens één van de fasen van zijn biologische cyclus leeft.

Herstelmaatregel: activiteiten en maatregelen die noodzakelijk zijn om concrete, tijdgebonden en meetbare doelstellingen en verplichtingen te verwezenlijken die de Natuurherstelverordening vereist.

Verdere achtergrondinformatie Herstelmaatregel:

- Volgens de verordening is de definitie van herstel: “het proces van het actief of passief ondersteunen van het herstel van een ecosysteem, teneinde de structuur en functies ervan te verbeteren met als doel de biodiversiteit en de veerkracht van het ecosysteem in stand te houden of te verbeteren, door een habitatype-oppervlakte te verbeteren tot een goede toestand, door de gunstige referentieoppervlakte opnieuw te ontwikkelen, en door een habitatype te verbeteren tot voldoende kwaliteit en kwantiteit overeenkomstig artikel 4, leden 1, 2 en 3, en artikel 5, leden 1, 2 en 3, en door het halen van de doelen en het nakomen van de verplichtingen uit hoofde van de artikelen 8 tot en met 12, waaronder het bereiken van bevredigende niveaus voor de in de artikelen 8 tot en met 12 bedoelde indicatoren”.
- Daarnaast definieert de Europese Commissie herstelmaatregelen in de typology of measures als: “intentional activities and practices that are necessary to achieve concrete, time-bound and measurable targets and obligations required by the Nature Restoration Regulation”.

Materiële normstelling: de nationale uitwerking van inhoudelijke verplichtingen uit de verordening door concretisering van normen of maatregelen.

Milieueffectrapportage (MER): een milieueffectrapportage (MER) brengt de milieueffecten van een plan of project in beeld. De verwachte gevolgen worden beschreven in een milieueffectrapport. Ook worden er alternatieve oplossingen beschreven, zodat verschillende effecten in beeld komen. Zo kan de overheid de milieueffecten meenemen bij haar besluit over het plan of project.¹⁶

Natuurplan: Lidstaten moeten een nationaal herstelplan opstellen om aan te tonen hoe de verordening geïmplementeerd is/wordt. De Commissie heeft door middel van uitvoeringshandelingen een uniform format vastgesteld voor het ‘nationale herstelplan’ zoals het natuurplan in de verordening wordt genoemd. In Nederland noemen we het nationaal herstelplan het Natuurplan.

NHV: afkorting voor de Natuurherstelverordening.

Opgave per artikel: in de implementatie van de NHV wordt gekeken naar de vereisten van de verordening en wat deze betekenen in de Nederlandse context. Daarvoor kijken we per artikel (en in de samenhang tussen de artikelen) wat we de komende jaren te bereiken hebben om de doelen uit de verordening te halen. Vertrekpunt voor het bepalen van de opgave is de basislijn.

Publieksversie natuurplan: de publieksversie van het natuurplan is een vereenvoudigde en toegankelijke versie van het document, bedoeld om de informatie toegankelijk te maken voor een breed publiek.

Resterende opgave: na het vaststellen van de basislijn en de inventarisatie van het effect van bestaande maatregelen, kan de resterende opgave (en bijbehorende maatregelen) bepaald worden. Dit is wat we extra moeten bereiken (en doen) om de doelen van de NHV te halen, bovenop wat we nu al hebben bereikt. Dit is geen statisch gegeven, er kan als gevolg van bijvoorbeeld de toepassing van een uitzondering sprake zijn van een weer toenemende restopgave.

¹⁶ Wat is milieueffectrapportage? - [Commissiener.nl](https://commissiener.nl)

Typology of measures: dit is een lijst met voorbeelden van soorten (categorieën) herstelmaatregelen die lidstaten kunnen treffen. De lijst is opgesteld door de Commissie op basis van bestaande rapportages en wetenschappelijke artikelen. De typology of measures helpt niet alleen als ondersteunend document bij het inventariseren van maatregelen. Elke maatregel die we opnemen in het natuurplan moet ook gekoppeld worden aan een type maatregel uit deze lijst. Zo kan de Europese Commissie een goed totaalbeeld vormen over wat voor soort maatregelen er in Europa worden getroffen.

Volgens het format en de toelichting daarbij (“explanatory notes”) mogen maatregelen met de volgende fases van implementatie meegenomen worden in het Natuurplan:

- Geplande maatregelen zijn maatregelen die zijn geïdentificeerd en beschreven in strategische of operationele documenten, maar nog niet formeel zijn aangenomen of geïnitieerd. Deze maatregelen kunnen nog in bespreking zijn, geëvalueerd worden of wachten op goedkeuring en toewijzing van middelen.
- Maatregelen met aangenomen plannen zijn maatregelen die formeel zijn goedgekeurd en geïntegreerd in nationale, regionale of lokale plannen of beleidsmaatregelen. Deze maatregelen zijn klaar voor implementatie, met de benodigde middelen, governance en tijdlijnen gedefinieerd.
- Maatregelen met lopende implementatie zijn maatregelen die momenteel worden uitgevoerd, waarbij activiteiten ter plaatse plaatsvinden. Dit omvat maatregelen waarbij de eerste stappen zijn gezet en vooruitgang wordt geboekt in het behalen van de hersteldoelstellingen.
- Maatregelen die in het verleden zijn geïmplementeerd, maar waarvan de effecten nog niet volledig zijn bereikt, zijn maatregelen die in het verleden zijn voltooid, maar meer tijd nodig hebben om de volledige ecologische effecten te realiseren. Deze categorie houdt rekening met de vertraging tussen de implementatie en het bereiken van meetbare resultaten, zoals herstel van de biodiversiteit of het functioneren van het ecosysteem. Deze categorie zou bovendien ook gebruikt moeten worden bij maatregelen die betrekking hebben op het verwijderen van kunstmatige barrières tussen 2020 en 2024.

Uitvoeringswetgeving: een EU-verordening werkt rechtstreeks en lidstaten van de Europese Unie zijn verplicht om alle maatregelen te nemen die nodig zijn voor de volledige verwezenlijking van een verordening. Gelet op het rechtstreekse karakter, maakt een verordening automatisch deel uit van de nationale rechtsorde en is het verboden om bepalingen ervan in het nationale recht over te nemen. Wel kan het voor de uitvoering van een verordening nodig zijn om bepalingen met betrekking tot handhaving, rechtsbescherming en aanwijzing van uitvoeringsorganen op te nemen in nationale regelgeving. Daarnaast kan het noodzakelijk zijn feitelijke maatregelen te treffen.

Uniform (EU) format: de Commissie heeft in samenwerking met lidstaten gewerkt aan een uniform format voor de nationale herstelplannen. Het uniforme format laat zien welke gegevens we moeten aanleveren in ons natuurplan. Het is een instrument om lidstaten te ondersteunen en is gebaseerd op de eisen van de verordening. Het format maakt vergelijkbaarheid tussen de lidstaten mogelijk (bijvoorbeeld betreft het type maatregelen die lidstaten nemen) omdat er op dezelfde manier gerapporteerd wordt.

Bijlage 2: relevante achtergronddocumenten

De Natuurherstelverordening

1. **Verordening (EU) 2024/1991 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2024 inzake natuurherstel,**
Bron: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=CELEX:32024R1991>.
2. **De Natuurherstelverordening referentieportaal**
Beschrijving: het referentieportaal over de Natuurherstelverordening bevat een set richtlijnen, toelichtende notities en ander materiaal ter ondersteuning van de ontwikkeling en uitvoering van de nationale herstelplannen.
Bron: <https://biodiversity.europa.eu/europes-biodiversity/nature-restoration/reference-portal-for-nature-restoration-regulation>.
3. **EU-format (uniform format for the national restoration plan) & explanatory notes**
Beschrijving: de Europese Commissie schrijft verplichte formats voor invulling van de nationale herstelplannen (Natuurplan) voor, welke onderliggend zijn/worden toegevoegd aan het Natuurplan. De explanatory notes geven duiding voor het invullen van deze formats.
Bron: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202500912.

Documenten en rapporten

1. **EU biodiversiteitsstrategie voor 2030**
Beschrijving: De EU biodiversiteitsstrategie voor 2030 streeft naar herstel van alle ecosystemen tegen 2050, met doelen voor 2030. De strategie vormt de basis voor de Natuurherstelverordening.
Bron: https://environment.ec.europa.eu/strategy/biodiversity-strategy-2030_en.
2. **BNC-fiche beoordeling verordening betreffende natuurherstel (2022)**
Beschrijving: fiche van de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC)
Bron: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/06/22/fiche-3-verordening-betreffende-natuurherstel>.
3. **Quickscan Impact EU-Verordening Natuurherstel (2023)**
Beschrijving: verkennend onderzoek door Arcadis naar de impact van de EU verordening Natuurherstel op Nederland.
Bron: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/05/02/arcadis-rapportage-quickscan-eu-verordening-natuurherstel>.
4. **Impact Assessment verordening Natuurherstel (2024)**
Beschrijving: het impact assessment opgesteld door Berenschot en Arcadis, heeft drie doelen: het geeft inzicht in de betekenis van de verordening voor Nederland, schetst de benodigde aanpak en organisatie en brengt de maatschappelijke kosten en baten in beeld.
Bron: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/03/01/impact-assessment-europese-natuurherstelverordening>.
5. **Kamerbrief Impact Assessment Europese Natuurherstelverordening (2024)**
Beschrijving: Kamerbrief bij de impact assessment van de Europese Natuurherstelverordening.
Bron: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/03/01/kamerbrief-impact-assessment-europese-natuurherstelverordening>.
6. **Memo Juridisch Advies Natuurherstelverordening (2024)**
Beschrijving: analyse verplichtingen Verordening Natuurherstel door Berenschot
Bron: <https://open.overheid.nl/documenten/4237122e-dfe9-4f3c-bb6c-1f1e50f547f2/file/>.
7. **Kamerbrief voortgang implementatie Natuurherstelverordening (2025)**
Beschrijving: Kamerbrief over de implementatie van de Natuurherstelverordening, waaronder natuurmonitoring, beoordeling van verslechtering, het Natuurplan en het betrekken van medeoverheden.
Bron: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/03/25/kamerbrief-natuurherstelverordening>.

Relevante wet- en regelgeving

1. Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR)

Beschrijving: Europese richtlijnen opgesteld om de biologische biodiversiteit in Europa in stand te houden, gericht op bescherming van in het wild levende vogelsoorten en andere dier- en plantsoorten.

Bron: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex%3A32009L0147> en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=celex:31992L0043>.

2. Kaderrichtlijn Water (KRW)

Beschrijving: Europese richtlijn gericht op het realiseren en behouden van schoon en gezond oppervlakte- en grondwater

Bron: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:32000L0060>.

3. Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM)

Beschrijving: Europese richtlijn die staten verplicht tot het vaststellen van een mariene strategie voor het eigen zeefgebied, gericht op bescherming, behoud en herstel van het mariene milieu.

Bron: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/nl/TXT/?uri=CELEX:32008L0056>.

4. Omgevingswet

Beschrijving: De Omgevingswet integreert diverse wetten op het gebied van de fysieke leefomgeving en is sinds 1 januari 2024 van kracht.

Bron: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0037885/2024-01-01>.

Bijlage 3: overzicht risico's & mitigatie

In aanvulling op hoofdstuk 7, waarin de belangrijkste geabstraheerde risico's zijn benoemd, geeft deze bijlage een uitgebreid risico-overzicht inclusief duiding van de mitigerende maatregelen die bij de uitvoering van dit programmaplan worden genomen.

Risico	Effect	Mitigerende maatregelen
Governance		
Verschillen in interpretatie van de wet bij verschillende overheidslagen	Vertraging en/of problemen in de uitvoeringsfase	Met de aanpak per artikel moet een gezamenlijk beeld worden gecreëerd over de opgave en aanpak.
Met de governanceaanpak per artikel, is er onvoldoende centrale sturing.	Hiaten in het Natuurplan, onduidelijkheid en vertraging.	Afspraken maken over de verantwoordelijkheden bij het opstellen van het Natuurplan, de verdeling van verantwoordelijkheden bij de uitvoeringswetgeving en de voorwaarden om hier invulling aan te kunnen geven. Daarnaast zorgt het NHV-team voor centrale sturing en het centrale beeld bij het opstellen van het Natuurplan.
De gedifferentieerde governance aanpak leidt tot een overvloed aan overlegstructuren en coördinatieprocessen	Vertraging bij de implementatie; risico op afhaken van partners.	Voor het opstellen van het Natuurplan is de governance-structuur leidend, waarmee het NHV-team centraal stuurt op de coördinatie. De artikelverantwoordelijke MT-leden dragen daarnaast de verantwoordelijkheid om bij de uitvoering van de aanpak per artikel eigen gremia voldoende in staat te stellen tijdig betrokken te zijn, maar bewaken daarbij ook de mate van belasting van capaciteit van partners.
Ontbreken van bestuurlijk commitment door ontbreken programmafinanciering na 2027, die vereist is voor nadere uitwerking van de eisen van de NHV.	Risico dat maatregelen voor na 2030 niet op tijd tot stand komen of worden geïnitieerd.	Uitwerking geven aan de acties in uitvoeringshoofdstuk moeten borgen dat het continue beleidsproces tijdig en voorspelbaar is, opdat continue monitoring, evaluatie, en borging van de beleidscyclus geborgd is. Het bestuurlijk commitment wordt gerealiseerd door in iedere fase van het opstellen van het Natuurplan in gesprek te zijn met de bestuurlijk verantwoordelijken, met oog op naleving van de verplichtingen van de verordening.
Wetgeving		
Afhankelijkheid wetgeving van bestuurlijke afspraken vertraagt het wetgevingstraject.	Vertraging in bestuurlijke afspraken leidt tot vertraagde implementatie wetgeving waardoor wettelijke basis voor de te nemen maatregelen bij start uitvoering Natuurplan nog niet volledig op orde is.	Aan het begin van het wetgevingstraject wordt direct gestart met benodigde bestuurlijke afspraken. Waar het maken van bestuurlijke afspraken afhankelijk is van inzichten die later in het proces bekend worden, wordt gekeken of afspraken onder voorbehoud mogelijk zijn. Aanvullend wordt gekeken of uitwerking in lagere regelgeving mogelijk is. Om tijdig uitvoering te kunnen geven aan de verplichtingen wordt gestart met maatregelen die binnen het bestaande wettelijk kader vallen.
Tijdens opstellen wetsvoorstel is nog niet alle inhoud duidelijk, bijvoorbeeld ten aanzien van de benodigde herstelmaatregelen.	Opstellen benodigde wetgeving wordt vertraagd, of negatieve impact op de kwaliteit van wetgeving.	Gefaseerde aanpak t.a.v. wetgeving: eerst uitvoeringswetgeving die voorziet in explicitering van taken, bevoegdheden en instrumenten. Wetgeving die tijdens de implementatie van de NHV aanvullend nodig blijkt te zijn, wordt in een tweede wetgevingsspoor behandeld.
Het onvoldoende of niet nakomen van de verplichtingen van de NHV, en het daarmee niet behalen van de natuurdoelen, kan zorgen voor verdere juridificering van het natuurdossier waardoor o.a. toestemmingverlening verder in het geding komt.	Negatief effect op Nederlandse natuur, economie en bestuur.	De aanvullende verplichtingen van de NHV worden uitgewerkt op een wijze die zo min mogelijk nieuwe verplichtingen ten aanzien van vergunningsprocedures introduceert. Daarnaast wordt voortvarend gestart met uitvoering van het benodigd natuurbeleid zodat uitblijven van natuurherstel niet de oorzaak is van verdere beperkingen in vergunningverlening.
Financiën		
Voor het realiseren van de NHV-verplichtingen komen onvoldoende financiële middelen beschikbaar om uitvoering te geven aan de verplichtingen.	Verplichtingen uit de wet worden niet, of onvoldoende nageleefd waardoor het daarmee te dienen belang, natuurherstel, niet wordt gerealiseerd. Ook loopt de overheid risico bij rechtszaken doordat de overheid de verplichtingen onvoldoende nageleefd.	We brengen tijdig de opgave in beeld. Vervolgens kijken we naar de kosteneffectiviteit van verschillende maatregelen zodat deze tijdig in beeld gebracht zijn. Ook worden keuzes in de te nemen maatregelen (normeren en beprijzen, subsidiëren), en de gebieden waarin maatregelen worden getroffen voorbereid waardoor keuzes ontstaan met verschillende financieringsbehoeften. Verkenning naar een investeringsagenda met het doel om kosten lange termijn te verminderen. Daarbij brengen we de noodzaak voor natuurherstel duidelijk voor het voetlicht.

Risico	Effect	Mitigerende maatregelen
Monitoring		
Onvoldoende kennis beschikbaar. Bijvoorbeeld onvoldoende informatie beschikbaar vanuit bestaande monitoring voor de vereisten van de NHV.	Vereiste aanvullende monitoring kan niet worden bepaald en Natuurplan kan niet worden opgesteld.	Vroegtijdig de kennispartijen betrekken bij de monitoring; om te toetsen of de voorgenomen aanpak werkbaar is en de gegevens tijdig en volledig beschikbaar komen voor het Natuurplan. Als dit niet mogelijk is en de verordening geen ruimte biedt om met alternatieve gegevens te werken is het van belang om dat tijdig te signaleren en te agenderen in de betreffende raadswerkgoed om met de Commissie en andere lidstaten te bespreken.
Onvoldoende capaciteit bij de partners/uitvoerders die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van monitoring (ecologen).	Vereiste monitoring wordt niet of onvoldoende uitgevoerd.	Tijdig betrekken van partners; Waar nodig (meerjarig) middelen beschikbaar stellen. Tijdig werven en opleiden, daarvoor is zekerheid over structurele monitoring op lange termijn van belang.
De Europese Commissie (EC) levert data die voor de monitoring gebruikt moet worden pas eind 2025/begin 2026 op.	Vertraging door ontbreken van data die vereist wordt om te gebruiken bij monitoring.	Afstemmen met EC; consequenties van te laat aanleveren duidelijk maken richting EC.
Natuurplan		
Onvoldoende capaciteit bij de beleidsdirecties.	Vertraging implementatie	Afstemming met rijksstuurgroep leden om de benodigde capaciteit te realiseren, bijvoorbeeld door herprioritering van taken binnen directies. Er ligt veel werk bij de artikelverantwoordelijken. In de rolverdeling tussen NHV-team en artikelverantwoordelijken wordt gezien hoe hierin zo goed mogelijk kan worden samengewerkt om artikelverantwoordelijken te ontlasten.
Onvoldoende uitvoeringscapaciteit bij medeoverheden en uitvoerende organisaties	Doelen NHV worden niet gehaald.	Tijdig bestuurlijk gesprek voeren over benodigde capaciteit en wat ervoor nodig is om die capaciteit beschikbaar te krijgen, en dit vastleggen in bestuurlijke afspraken met de betreffende organisaties bij implementatie en borgen in wetgeving.
Deadline 1 september 2026 voor indiening van het concept natuurplan is krap.	Te laat starten met uitvoering waardoor mogelijk juridische risico's ontstaan	Het NHV-team heeft een coördinerende en aanjagende rol om de deadline te halen. Door gefaseerd en programmatisch te werken is er goed zicht op de planning en de daadwerkelijke realisatie. Door vroegtijdig signaleren van knelpunten kan er geëscaleerd worden en gezocht worden naar mitigerende maatregelen.
Huidig beleid medeoverheden is ambitieuzer dan wat de NHV vraagt.	Als gevolg van de NHV kan in individuele gevallen de ambitie van het huidige beleid naar beneden worden bijgesteld tegen het doel van de verordening in.	Duidelijk maken dat de NHV verplicht tot het nemen van maatregelen voor de te behalen doelstelling maar geen beperking oplevert voor aanvullende inzet.
Door de eenzijdige focus op natuurherstel ontstaan afwentelingsrisico's, bijvoorbeeld ten aanzien van waterkwaliteit of dierenwelzijn.	Met het bereiken van de natuurdoelen kunnen andere doelen onder druk komen te staan. Ook ontstaat het risico op desinvesteringen als investeringen gedaan voor de natuur ongedaan moeten worden gemaakt met oog op andere doelstellingen.	In eerdere beleidsprogramma's is ervaring opgedaan met het voorkomen van afwentelingsrisico's, dit kan benut worden om dit bij de te nemen maatregelen bewust stil te staan bij dit risico. Ook wordt de samenwerking gezocht met verantwoordelijken voor andere opgaven om afwentelingsrisico's te voorkomen.
Door de hoge doorlooptijd voor het opleveren van het Natuurplan ontstaat het risico op blinde vlekken t.a.v. meekoppelkansen en afwentelingsrisico.	Door blinde vlekken ontstaan gemiste kansen of desinvesteringen.	Het Natuurplan wordt opgesteld in samenwerking met verschillende departementen, medeoverheden en uitvoeringsorganisaties. Ook wordt een uitgebreid stakeholderproces doorlopen, verschillende toetsen op beleid en wetgeving gedaan en is er veel ruimte voor publieksparticipatie/consultatie. Hiermee moeten blinde vlekken voorkomen worden.

Risico	Effect	Mitigerende maatregelen
Omgeving		
Er is onvoldoende inzicht bij de politiek en de Nederlandse samenleving in het belang van natuurherstel, ook in relatie tot andere opgaven en koppelkansen.	Natuur wordt gezien als een last, of in het beste geval als een “nice to have” in plaats van als een randvoorwaarde voor leven.	Op basis van de meest recente wetenschappelijke inzichten: • Investeren in brede publiekscommunicatie • Betrekken Kamer bij implementatie NHV Daarbij zoveel mogelijk aansluiten bij bestaande initiatieven, best practices en koppelkansen met andere maatschappelijke opgaven.
De betrokkenheid van decentrale overheden en TBO's bij de implementatie is onvoldoende.	De kwaliteit van de maatregelen in het Natuurplan is onvoldoende en de maatregelen zijn onvoldoende uitvoerbaar.	Overheden en TBO's worden op een zodanige manier gefaciliteerd dat het voor partijen werkbaar en passend is.
Kennis en belangen van stakeholders wordt onvoldoende meegenomen bij de implementatie	De kwaliteit van de maatregelen is onvoldoende en er is onvoldoende draagvlak voor de implementatie van de maatregelen	In afstemming met stakeholders een werkbaar proces in richten zodat zij gedurende de implementatie op passende wijze worden betrokken en tijdig over de juiste informatie beschikken om een bijdrage te leveren.
Wetenschappelijke informatie wordt niet/onvoldoende vertrouwd	Er ontstaat discussie over de uitgangssituatie waardoor ook het draagvlak voor de te nemen maatregelen ontbreekt.	Meerdere kennispartijen betrekken bij het vaststellen van de opgave en stakeholders daarover goed informeren. Zo nodig joined fact finding inzetten.
Grote impact benodigde maatregelen	Geen maatschappelijke en bestuurlijke draagvlak benodigde maatregelen. Verlies aan draagvlak voor natuur in Nederland.	Tijdig in het proces worden stakeholders betrokken voor een gezamenlijk beeld bij de opgave. Bij het opstellen en uitwerken van de maatregelen worden stakeholders tijdig betrokken. In de maatvoering wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met de sociaal economische gevolgen van voorgesteld beleid. Hierbij worden zowel kosten als baten inzichtelijk gemaakt.

Dit is een uitgave van:
**Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid
en Natuur**

© Natuur foto van Bart van Vliet

12 september 2025