



# Verkenning van het provinciale beleid voor overgangszones die grenzen aan natuur

Leren over governance-uitdagingen voor een integrale gebiedsaanpak

I.E. Salverda en M. Pleijte

| WOt-Rapport 143



**WAGENINGEN**  
UNIVERSITY & RESEARCH



**Verkenning van het provinciale beleid voor overgangszones die grenzen  
aan natuur**

---

Dit rapport is gemaakt conform het Kwaliteitsmanagementsysteem (KMS) van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen University & Research.

De WOT Natuur & Milieu voert wettelijke onderzoekstaken uit op het beleidsterrein natuur en milieu. Deze taken worden uitgevoerd om een wettelijke verantwoordelijkheid van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) te ondersteunen. We zorgen voor rapportages en data voor (inter)nationale verplichtingen op het gebied van agromilieu, biodiversiteit en bodeminformatie, en werken mee aan producten van het Planbureau voor de Leefomgeving zoals de Balans van de Leefomgeving.

## **Disclaimer WOt-publicaties**

De reeks 'WOt-rapporten' bevat onderzoeksresultaten van projecten die kennisorganisaties voor de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu hebben uitgevoerd.

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Het PBL is een inhoudelijk onafhankelijk onderzoeksinstituut op het gebied van milieu, natuur en ruimte, zoals gewaarborgd in de Aanwijzingen voor de Planbureaus, Staatscourant 3200, 21 februari 2012.

Dit onderzoeksrapport draagt bij aan de kennis die verwerkt wordt in meer beleidsgerichte publicaties zoals Natuurverkenning, Balans van de Leefomgeving en andere thematische verkenningen.

Het onderzoek is gefinancierd door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV).

# Verkenning van het provinciale beleid voor overgangszones die grenzen aan natuur

Leren over governance-uitdagingen voor een integrale gebiedsaanpak

I.E. Salverda en M. Pleijte

Wageningen Environmental Research

BAPS-projectnummer WOT-04-010-037.23

**Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu**

Wageningen, september 2022

---

**Wot-rapport 143**

ISSN 1871-028X

DOI 10.18174/575118

---

## Referaat

Salverda, I.E., M. Pleijte (2022). *Verkenning van het provinciale beleid voor overgangszones die grenzen aan natuur; Leren over governance-uitdagingen voor een integrale gebiedsaanpak*. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-rapport 143. 95 blz.; 2 fig.; 9 tab.; 44 ref; 6 bijlagen.

Deze studie verkent welk beleid de provincies Gelderland, Limburg, Noord-Brabant en Overijssel momenteel hebben of ontwikkelen voor overgangszones die grenzen aan natuur, en welke uitdagingen zij verwachten bij een integrale gebiedsaanpak. Overgangszones zijn gebieden met een andere bestemming dan natuur die grenzen aan het NNN of Natura 2000, waar provincies door verandering van de gebruiksfuncties willen bijdragen aan natuurdoelen in het aangrenzende natuurgebied en soms ook aan andere doelen. De doelen die provincies nastreven zijn bepalend voor de mate van integraliteit. Er is bestaand beleid voor overgangszones en nieuw beleid in ontwikkeling in het kader van de stikstofaanpak. Het beleid wordt geduid aan de hand van ligging (NNN of Natura 2000), begrenzing (begrensd op kaart of globaal zoekgebied), beleidsaanpak (planologische zone of gebiedsaanpak) en integraliteit van doelen (sectoraal natuurdoel of integrale opgaven). Verwachte uitdagingen bij de integrale gebiedsaanpak van het nieuwe beleid betreffen samenwerking en afstemming met gebiedspartijen, andere beleidssectoren en andere bestuurslagen.

*Trefwoorden: overgangszones, provinciaal beleid, stikstofaanpak, integrale gebiedsaanpak, multi-sector governance, multi-actor governance, multi-level governance*

## Abstract

Salverda, I.E., M. Pleijte (2022). *Study of provincial government policy for transition zones bordering protected nature conservation areas: learning about governance challenges in an integrated area-specific approach*. Statutory Research Tasks Unit for Nature & the Environment, WOt Report 143. 95 pp; 2 fig.; 9 tab.; 44 ref.; 6 Appendices.

This study examines the policies that the provinces of Gelderland, Limburg, Noord-Brabant and Overijssel currently have in place or are in the process of preparing for transition zones bordering protected nature conservation areas, and the challenges they anticipate when taking an integrated area-specific approach. Transition zones are areas bordering the national ecological network or Natura 2000 sites that have designated land uses other than nature conservation and where the provincial government aims to support the conservation objectives in the adjacent protected area, and sometimes other objectives as well, by changing land use activities. The objectives pursued by the provinces determine the degree of integration. Policies for transition zones already exist and new policies are being prepared to accommodate national targets for reducing nitrogen deposition. Policies are categorised according to location (national ecological network or Natura 2000), delimitation (delineated on a map or global search area), policy approach (land use planning zone or area-based approach) and integrality of objectives (sectoral nature conservation objective or integrated objectives) The challenges expected when taking an integrated area-based approach to new policies relate to cooperation and coordination with stakeholders in the area, other policy sectors and other administrative tiers.

*Keywords: transition zone, buffer zone, provincial policy, nitrogen reduction policy, integrated area-specific approach, multi-sector governance, multi-actor governance, multi-level governance*

*Foto omslag: Freddy Teenstra*

© 2022 **Wageningen Environmental Research**

Postbus 47, 6800 AA Wageningen

Tel: (0317) 481652; e-mail: [irini.salverda@wur.nl](mailto:irini.salverda@wur.nl)

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (unit binnen de rechtspersoon Stichting Wageningen Research), Postbus 47, 6700 AA Wageningen, T 0317 48 54 71, [info.wnm@wur.nl](mailto:info.wnm@wur.nl), [www.wur.nl/wotnatuurenmilieu](http://www.wur.nl/wotnatuurenmilieu).

WOT Natuur & Milieu is onderdeel van Wageningen University & Research.

Dit rapport is gratis te downloaden van <https://doi.org/10.18174/575118> of op [www.wur.nl/wotnatuurenmilieu](http://www.wur.nl/wotnatuurenmilieu). De WOT Natuur & Milieu verstrekt geen gedrukte exemplaren van rapporten.

- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking van deze uitgave is toegestaan mits met duidelijke bronvermelding.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor commerciële doeleinden en/of geldelijk gewin.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor die gedeelten van deze uitgave waarvan duidelijk is dat de auteursrechten liggen bij derden en/of zijn voorbehouden.

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

---

# Woord vooraf

In deze verkenning kunt u vinden welk provinciaal beleid er momenteel is of wordt ontwikkeld voor overgangszones die grenzen aan natuur. Er zijn verschillende aanleidingen voor provincies om in te (gaan) zetten op overgangszones die grenzen aan natuur. Denk daarbij aan de achteruitgang van de natuurkwaliteit in Natura 2000-gebieden en het Natuurnetwerk Nederland (NNN), de stikstofproblematiek, maar ook aan hedendaagse opgaven als duurzame landbouw, de klimaatopgave, de zoektocht naar hernieuwbare energie, een leefbaar platteland, etc. Daarnaast leiden de vele claims op dezelfde schaarse ruimte en de huidige ontwikkeling naar een natuurinclusievere ruimtelijke ordening gebaseerd op functiecombinatie, tot de wens naar meer overgangszones die grenzen aan natuur.

Tijdens onze verkenning bleek het provinciale beleid voor overgangszones in het kader van de stikstofaanpak nog erg pril en in ontwikkeling, en daarmee dynamisch en moeilijk grijpbaar. Daarom hebben we een afbakening gemaakt van de periode waarin we kijken naar dit in ontwikkeling zijnde beleid. De knip hebben we op eind januari 2022 gelegd. Actualisering van het beleid na deze datum hebben we niet meegenomen. De data-verzameling voor deze verkenning heeft grotendeels plaatsgevonden in 2021: de (groeps)interviews met de provinciale beleidsmedewerkers werden gehouden in juli 2021; de daaropvolgende document-analyse betreft dus beleidsdocumenten tot en met januari 2022.

Het denken over en werken met overgangszones die grenzen aan natuur krijgt momenteel veel aandacht. Er is veel behoefte aan het concreet maken en uitwerken van ideeën en handvatten voor de realisatie ervan. Hopelijk kunnen we met deze rapportage bijdragen aan dit relevante en nog ontwikkelende beleidsconcept.

Tot slot, hartelijk dank aan de beleidsmedewerkers van de provincies die de schriftelijke vragenlijsten voor de globale inventarisatie hebben ingevuld, en meer specifiek aan de medewerkers van de vier provincies die we gesproken hebben, voor hun medewerking en input. Hartelijk dank ook aan de opdrachtgever die ons tijdens deze dynamische verkenning heeft begeleid.

Marcel Pleijte en Iринi Salverda





---

# Inhoud

<b>Woord vooraf</b>	<b>5</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>9</b>
<b>Summary</b>	<b>17</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>25</b>
1.1 Aanleiding van dit onderzoek	25
1.2 Doel- en vraagstelling van dit onderzoek	26
1.3 Afbakening	26
1.4 Werkwijze	27
1.4.1 Conceptuele verkenning	27
1.4.2 Verdieping door vier casestudies	27
1.5 Leeswijzer	27
<b>2 Conceptuele verkenning en context</b>	<b>29</b>
2.1 Inleiding	29
2.2 Wat is een overgangszone?	29
2.3 Recente ontwikkelingen als context voor overgangszones	30
2.3.1 Ontwikkelingen in beleid	30
2.3.2 Actuele visies op overgangszones	32
2.4 Wat is beleidsintegratie en integraal beleid?	33
2.5 Analyse kader	34
2.5.1 Opvatting van overgangszones	34
2.5.2 Integraliteit van doelen van overgangszones	34
2.5.3 Governance-uitdagingen bij overgangszones	35
<b>3 Beleid voor overgangszones in Gelderland</b>	<b>37</b>
3.1 Inleiding	37
3.2 Hoe worden overgangszones opgevat en ingezet?	37
3.2.1 Mate van integraliteit: beschermzone voor natuur of multifunctionele ontwikkelzone?	37
3.2.2 Bestaand beleid of nieuw beleidsconcept in ontwikkeling?	38
3.2.3 Zijn overgangszones een doel, middel of uitkomst?	39
3.3 Governance-uitdagingen bij overgangszones	39
<b>4 Beleid voor overgangszones in Limburg</b>	<b>43</b>
4.1 Inleiding	43
4.2 Hoe worden overgangszones opgevat en ingezet?	43
4.2.1 Mate van integraliteit: beschermzone voor natuur of multifunctionele ontwikkelzone?	43
4.2.2 Bestaand beleid of nieuw beleidsconcept in ontwikkeling?	45
4.2.3 Zijn overgangszones een doel, middel of uitkomst?	45
4.3 Governance-uitdagingen bij overgangszones	45
<b>5 Beleid voor overgangszones in Noord-Brabant</b>	<b>47</b>
5.1 Inleiding	47
5.2 Hoe worden overgangszones opgevat en ingezet?	47
5.2.1 Mate van integraliteit: beschermzone voor natuur of multifunctionele ontwikkelzone?	47
5.2.2 Bestaand beleid of nieuw beleidsconcept in ontwikkeling?	48

---

5.2.3	Zijn overgangszones een doel, middel of uitkomst?	48
5.3	Governance-uitdagingen bij overgangszones	49
<b>6</b>	<b>Beleid voor overgangszones in Overijssel</b>	<b>51</b>
6.1	Inleiding	51
6.2	Hoe worden overgangszones opgevat en ingezet?	51
6.2.1	Mate van integraliteit: beschermzone voor natuur of multifunctionele ontwikkelzone?	51
6.2.2	Bestaand beleid of nieuw beleidsconcept in ontwikkeling?	53
6.2.3	Zijn overgangszones een doel, middel of uitkomst?	53
6.3	Governance-uitdagingen bij overgangszones	54
<b>7</b>	<b>Conclusies</b>	<b>57</b>
7.1	Inleiding	57
7.2	Beleid voor overgangszones die grenzen aan natuur	57
7.2.1	Onderscheid tussen bestaand beleid en beleid dat in ontwikkeling is	57
7.2.2	Recente impuls voor nieuw beleid voor overgangszones vanuit stikstofaanpak	58
7.2.3	Bestaand en nieuw beleid nader geduid	59
7.3	Governance-uitdagingen bij integrale gebiedsaanpak overgangszones	61
7.3.1	Uitdagingen bij samenwerking en afstemming met andere beleidssectoren	62
7.3.2	Uitdagingen bij samenwerking en afstemming met gebiedspartijen	62
7.3.3	Uitdagingen bij samenwerking en afstemming met andere bestuurslagen	63
7.4	Discussie	63
7.4.1	Algemene lessen	63
7.4.2	Vervolgonderzoek	64
	<b>Literatuur</b>	<b>65</b>
	<b>Verantwoording</b>	<b>69</b>
<b>Bijlage 1</b>	<b>Beleid in Gelderland</b>	<b>71</b>
<b>Bijlage 2</b>	<b>Beleid in Limburg</b>	<b>77</b>
<b>Bijlage 3</b>	<b>Beleid in Noord-Brabant</b>	<b>82</b>
<b>Bijlage 4</b>	<b>Beleid in Overijssel</b>	<b>85</b>
<b>Bijlage 5</b>	<b>Bestaand beleid voor overgangs-zones</b>	<b>90</b>
<b>Bijlage 6</b>	<b>Beleid in ontwikkeling voor overgangszones</b>	<b>92</b>

---

# Samenvatting

## Introductie

In deze studie hebben we verkend welk beleid er momenteel in vier provincies is of ontwikkeld wordt voor overgangszones die grenzen aan natuur. In een schriftelijke inventarisatie onder alle provincies in mei 2021 hebben provinciale medewerkers beleidscategorieën voor overgangszones aangedragen. Op basis hiervan hebben we vier provincies voor nader onderzoek geselecteerd, namelijk Gelderland, Limburg, Noord-Brabant en Overijssel. We hebben voor deze provincies onderzocht welk beleid er voor overgangszones momenteel (in ontwikkeling) is, welke (integrale) doelen en aanpak hierbij worden gehanteerd of beoogd, en welke uitdagingen daarbij aan de orde zijn. Hiervoor hebben we in juli en augustus 2021 (groeps)interviews gehouden met provinciale beleidsmedewerkers van het natuur-, landbouw- en of omgevingsbeleid. Vervolgens hebben we nadere documentanalyse gedaan van beleidsdocumenten tot en met januari 2022.

Overgangszones rondom natuurgebieden worden in de tweede Lerende Evaluatie van het Natuurpact (PBL en WUR, 2020) en later vanuit de landelijke stikstofaanpak (Adviescollege Stikstof, 2020) gezien als een manier om opgaven rondom biodiversiteit, stikstof, water, bodem, landbouw en klimaat gecombineerd aan te pakken. Ook vanuit het landelijke Programma Natuur (IPO en Ministerie van LNV, 2020a en 2020b) worden overgangsgebieden geïntroduceerd ten behoeve van ecologisch en hydrologisch systeemherstel in en om Natura 2000-gebieden. Binnen dit Programma Natuur is een werkgroep bezig om te verkennen hoe dergelijke overgangsgebieden gerealiseerd kunnen worden. Overgangszones rondom natuur kunnen namelijk bijdragen aan ecologisch doelbereik en bieden tegelijkertijd mogelijkheden voor het oplossen van andere maatschappelijke opgaven, zoals klimaatverandering en duurzame landbouw. Overgangszones kunnen grenzen tussen gebruiksfuncties verzachten, waarbij verbindingen kunnen ontstaan tussen natuur en andere functies zoals landbouw, water, recreatie, wonen en energie. Dit is van belang in een klein land als Nederland, waar veel verschillende claims op de beperkte ruimte bestaan.

De tweede Lerende Evaluatie van het Natuurpact (PBL en WUR, 2020) geeft aan dat een integrale gebiedsaanpak nodig is voor de realisatie van overgangszones die grenzen aan natuur. Ook het landelijke Programma Natuur (IPO en Ministerie van LNV, 2020a en 2020b) en het Nationaal Programma Landelijk Gebied dat momenteel in de maak is, gaan uit van een integrale gebiedsgerichte aanpak waarbij provincies een regierol nemen bij de uitwerking en uitvoering in deelgebieden. De vraag is hoe een integrale gebiedsaanpak voor overgangszones binnen provincies vorm krijgt of kan krijgen, en welke uitdagingen provincies verwachten ten aanzien van sturing. Tijdens onze verkenning van het beleid voor overgangszones van de vier provincies in 2021 bleek echter dat het provinciale beleid voor overgangszones middels een integrale gebiedsaanpak nog volop in ontwikkeling is in het kader van de stikstofaanpak. In het bestaande natuurbeleid (Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en Natuurpact) blijken er wel beleidscategorieën voor overgangszones te onderscheiden, maar dat betreffen vooral planologische zones waarmee reactief wordt gestuurd op initiatieven die in gebieden die grenzen aan het Natuurnetwerk Nederland (NNN) ontstaan. Provincies sturen hiermee niet actief op het realiseren van integrale opgaven in deze gebieden.

## Onderzoekskader

Het doel van deze verkenning is om te beschrijven welk provinciaal beleid er momenteel is of wordt ontwikkeld voor overgangszones die grenzen aan natuur, welke (integrale) doelen worden nagestreefd, welke aanpak wordt gehanteerd of beoogd, en welke uitdagingen worden verwacht bij de beoogde integrale gebiedsaanpak. In dit onderzoek hebben we daarom de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

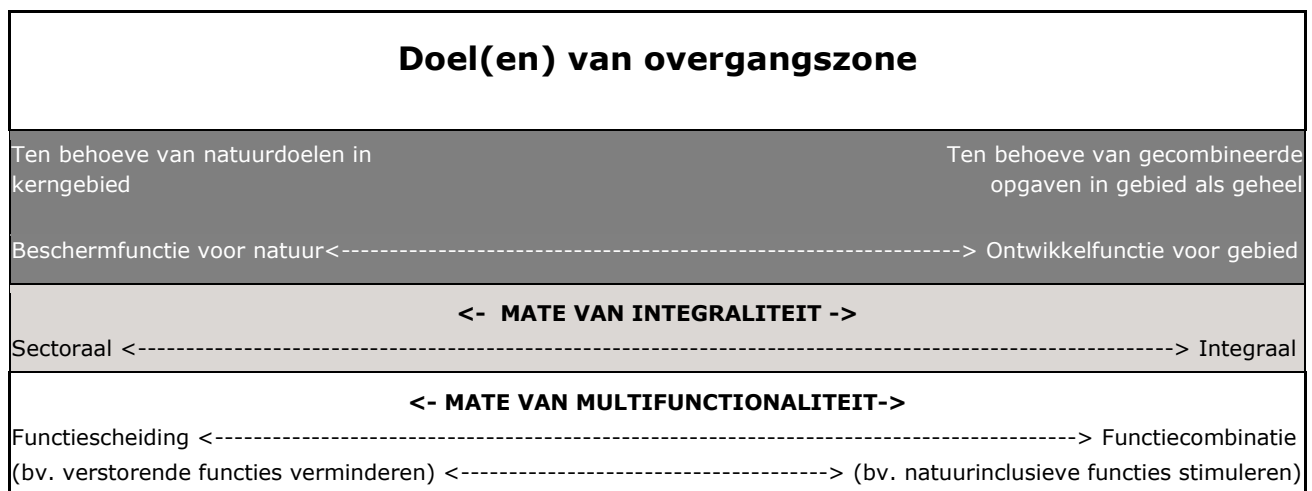
1. Welk provinciaal beleid voor overgangszones die grenzen aan natuur is er of wordt er momenteel ontwikkeld?
  - Wat is de aanleiding, het doel en de aanpak van dit (beoogde) beleid voor overgangszones?
  - In hoeverre is hier sprake van integraliteit?
2. Welke uitdagingen ten aanzien van sturing verwachten provincies bij de beoogde integrale gebiedsaanpak voor overgangszones?

Onze werkwijze bestond uit een conceptuele verkenning van de begrippen 'overgangszone' en 'beleidsintegratie'. Vervolgens hebben we vier casestudies gedaan, waarbij we hebben ingezoomd op het provinciale beleid voor overgangszones in Gelderland, Limburg, Noord-Brabant en Overijssel. Hiervoor hebben we een documentanalyse uitgevoerd en (groeps)interviews met provinciale beleidsmedewerkers binnen het natuur-, landbouw- of ruimtelijke-orderingsbeleid gehouden.

Op basis van onze conceptuele verkenning van het begrip overgangszone maken we bij een overgangszone onderscheid tussen twee hoofdvarianten: een bufferzone die functies scheidt ter bescherming van de biodiversiteit in het kerngebied, en een sustainable-use area die functies koppelt en waar ecosysteemdiensten worden ontwikkeld (Bennett & Mulongoy, 2006; Daggenvoorde, 2019). In dit onderzoek hanteren we de volgende globale omschrijving van overgangszones:

*Onder overgangszones verstaan we gebieden die grenzen aan natuur (zowel Natura 2000 als Natuurnetwerk Nederland), waar de harde grens tussen deze natuur en andere gebruiksfuncties zachter wordt gemaakt door verandering van de gebruiksfuncties in deze gebieden, met de bedoeling om natuurdoelen en soms ook andere beleidsdoelen te realiseren.*

De doelen die provincies nastreven met het beleid voor overgangszones zijn bepalend voor de mate van integraliteit. Het kan bijvoorbeeld gaan om het realiseren van natuurdoelen (bv. VHR-doelen) maar ook om het realiseren van andere opgaven (bv. duurzame landbouw). Afhankelijk van deze (mix van) doelen zien we in de praktijk verschillende soorten overgangszones met een verschillende mate van integraliteit, liggend op het spectrum van sectoraal naar integraal. De twee hypothetische uitersten zijn enerzijds een zone waar puur geredeneerd wordt vanuit bescherming van de natuur in het aanliggende kerngebied (sectoraal natuurdoel). En anderzijds een zone waar geredeneerd wordt vanuit gecombineerde opgaven in het gebied als geheel, waaronder natuurdoelen (integrale opgaven). In zo'n zone met gecombineerde opgaven worden functiecombinaties, zoals natuurinclusieve activiteiten, nagestreefd en wordt er gestreefd naar een meerwaarde voor zowel de natuur in het kerngebied als voor de andere betrokken functies en opgaven in het gebied. In een zone met alleen een beschermende functie voor de natuur in het kerngebied is sprake van functiescheiding, en worden bijvoorbeeld (agrarische of economische) verstorende gebruiksfuncties verminderd om de natuurdoelen te behalen (zie figuur S1).



**Figuur S1** Integraliteit van doelen en gebruiksfuncties in overgangszones die grenzen aan natuur.

Bij het provinciale beleid voor overgangszones die grenzen aan natuur is dus in meer of mindere mate sprake van het integreren van verschillende doelen en/of gebruiksfuncties, en daarmee beleidssectoren. Welke opgaven, beleidsdoelen en gebruiksfuncties willen de vier provincies integreren bij overgangszones die grenzen aan natuur? Deze integratie tussen beleidssectoren (multi-sector governance) is gekoppeld aan multi-actor en multi-level governance. Een belangrijk aspect dat namelijk samenhangt met het integreren van beleidssectoren bij overgangszones is de wijze waarop wordt samengewerkt met actoren uit verschillende domeinen in het betreffende gebied. In dit onderzoek zijn we ingegaan op de *verwachte*

uitdagingen van provincies hierbij. Welke gebiedsactoren zouden betrokken moeten worden en welke rol zouden zij moeten nemen? Hoe kan het beste onderling worden samengewerkt en afgestemd? En welke rol kan de provincie bij deze samenwerking en afstemming nemen? Welke kansen en obstakels zijn hierbij aan de orde? Het tweede samenhangende aspect is de wijze waarop wordt afgestemd met andere overheden bij het realiseren van overgangszones. Ook hier hebben we de provincies gevraagd naar de *verwachte* uitdagingen. Welke overheidslagen zouden welke rol moeten nemen (gemeente, provincie, EU, Rijk, regio en waterschap)? Op welke wijze zou verticale afstemming of samenwerking moeten plaatsvinden tussen de verschillende bestuurslagen? Welke kansen en obstakels zijn er, bijvoorbeeld voor maatwerk en daadkracht?

We hebben in lichte mate kunnen beschrijven hoe de provincies die beoogde integraliteit in doelen en gebruiksfuncties in de praktijk (willen) realiseren. En we hebben ook slechts in lichte mate kunnen beschrijven hoe provincies samenwerken of afstemmen met gebiedsactoren en andere overheidslagen en welke instrumenten en middelen daarvoor worden ingezet. Het provinciale beleid voor overgangszones middels een integrale gebiedsaanpak is namelijk nog volop in ontwikkeling in het kader van de stikstofaanpak. Wel zijn we ingaan op de sturingsvraagstukken en uitdagingen die provincies hierbij verwachten.

### **Bestaand en nieuw provinciaal beleid voor overgangszones**

Bij de vier onderzochte provincies zien we dat overgangszones worden opgevat als gebieden met een andere bestemming dan natuur (meestal landbouw), die grenzen aan het NNN of Natura 2000. In deze gebieden beogen provincies door middel van verandering van de gebruiksfuncties bij te dragen aan natuurdoelen in het aangrenzende natuurgebied en soms aan andere doelen. Een overgangszone krijgt dus geen natuurbestemming, maar storende gebruiksfuncties (zullen) worden verminderd en/of natuurinclusieve gebruiksfuncties (zullen) worden ontwikkeld. Daardoor zal er een nieuwe mix of aard van gebruiksfuncties ontstaan, die in een bepaalde mate bijdraagt aan natuurdoelen in het aangrenzende natuurgebied en in sommige gevallen ook aan andere doelen in het gebied als geheel.

We maken in dit onderzoek onderscheid tussen overgangszones waarvoor reeds beleid bestaat binnen de vier provincies (EHS, Natuurfact en Kaderrichtlijn Water, KRW), en overgangszones als nieuwe beleidsontwikkeling in het kader van de stikstofaanpak. De beleidscategorieën uit het bestaande beleid worden door de provincies geen overgangszones genoemd. Ze worden van minder belang gevonden dan de overgangszones waarvoor momenteel nieuw beleid ontwikkeld wordt in het kader van de recente stikstofaanpak. Het merendeel van deze bestaande beleidscategorieën zijn namelijk planologische zones rondom het NNN, waarbij geen sprake is van sturend beleid ten behoeve van de grote opgaven waar de provincies momenteel voor staan (zoals de stikstofopgave, biodiversiteit, landbouw, bodem, water en klimaat). Het beleid geeft vooral aan wat initiatieven in deze gebieden die grenzen aan natuur wel of niet mogen (o.a. om bestemmingsplannen te toetsen). Voor deze planologische zones zijn ook nauwelijks middelen beschikbaar binnen het bestaande beleid. Alleen in de gebiedsaanpak voor de Overijsselse uitwerkingsgebieden Natura 2000 binnen het bestaande natuurbeleid van Overijssel wordt juist wel veel geld geïnvesteerd. En bij de middelen voor de landelijke stikstofaanpak gaat het over miljarden euro's.

Tabel S1 geeft een overzicht van het bestaande beleid voor overgangszones en het nieuwe beleid dat nog in ontwikkeling is in het kader van de stikstofaanpak.

**Tabel S1** *Bestaand beleid voor overgangszones en nieuw beleid dat nog in ontwikkeling is.*

<b>Ontwikkelingsfase beleid voor overgangszones</b>			
	<b>Bestaand natuur- en waterbeleid (EHS, Natuurfact, KRW)</b>		<b>Beleid in ontwikkeling in kader van stikstofaanpak</b>
<b>Gelderland</b>	Groene Ontwikkelzone		Overgangsgebieden Gelderse Maatregelen Stikstof
<b>Limburg</b>	Hydrologische bufferzones	Groenblauwe mantel	Gebieden rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden
<b>Noord-Brabant</b>	Groenblauwe mantel		Beïnvloedingszones N2000 (Brabantse Ontwikkelaanpak Stikstof 1.0)
<b>Overijssel</b>	Zone Ondernemen met Natuur & Water Bufferzones uitwerkingsgebieden N2000		Deelgebieden Gebiedsgerichte aanpak Stikstof

Het bestaande beleid voor overgangszones en het nieuwe beleid dat nog in ontwikkeling is hebben we geduid aan de hand van een aantal aspecten, namelijk: ligging (focus op NNN of Natura 2000), begrenzing (begrensd op kaart of globaal zoekgebied), beleidsaanpak (passieve planologische zone of actieve gebiedsaanpak) en integraliteit van de doelen (sectoraal natuurdoel of integrale opgaven).

### Ligging

In het bestaande beleid zijn de betreffende beleidscategorieën voor overgangszones met name gericht op het NNN. Maar hoewel de Groenblauwe mantel in Limburg aan het NNN grenst, wordt hier toch vooral nadruk gelegd op het realiseren van doelen in de Natura 2000-gebieden. En de bufferzones binnen de bestaande uitwerkingsgebieden van de Overijsselse Natuuropgave zijn uiteraard gericht op de Natura 2000-gebieden. Het nieuwe beleid in het kader van de stikstofaanpak is specifiek gericht op (stikstofgevoelige) Natura 2000-gebieden. In Gelderland en Brabant zijn binnen dit beleid al dan niet globaal gebieden aangeduid die grenzen aan Natura 2000-gebieden. Binnen de stikstofaanpak in Limburg en Overijssel is geen sprake van zones die specifiek grenzen aan Natura 2000-gebieden.

**Tabel S2** Focus van beleid voor overgangszones.

Ligging (focus)		
	Focus op NNN	Focus op Natura 2000
<b>Gelderland</b>	Groene Ontwikkelzone	Overgangsgebieden Gelderse Maatregelen Stikstof
<b>Limburg</b>	Hydrologische bufferzones Groenblauwe mantel	Gebieden rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden
<b>Noord-Brabant</b>	Groenblauwe mantel	Beïnvloedingszones N2000 (Brabantse Ontwikkelaanpak Stikstof 1.0)
<b>Overijssel</b>	Zone Ondernemen met Natuur & Water	Bufferzones uitwerkingsgebieden N2000 Deelgebieden Gebiedsgerichte aanpak Stikstof

### Begrenzing

De beleidscategorieën uit het bestaande beleid zijn op kaart weergegeven en begrensd. Bij het nieuwe beleid voor overgangszones in de vier provincies is het nog niet duidelijk om welke gebieden het precies gaat. Binnen de Gelderse Maatregelen Stikstof (GMS) zijn er wel overgangsgebieden grenzend aan Natura 2000-gebieden op kaart weergegeven, maar dat is (voorlopig) slechts indicatief. En in de Brabantse Ontwikkelaanpak Stikstof zijn er veertien beïnvloedingszones rondom Natura 2000-gebieden als globale cirkels op de kaart aangegeven. Maar deze cirkels zijn alleen bedoeld om aan te geven dat de provincie naar een bredere zone kijkt dan alleen de Natura 2000-gebieden. Ze kennen geen landschappelijke basis, en hebben geen formele of juridische status. In de stikstofaanpak van Overijssel is de provincie opgedeeld in zes grote globale deelgebieden waarin gebiedsgericht zal worden gewerkt. Er zijn er geen zones aangewezen die specifiek aan Natura 2000-gebieden grenzen. Limburg noemt in haar stikstofaanpak wel de gebieden rondom 21 stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, maar geeft geen zoekgebieden weer op kaart.

**Tabel S3** Begrenzing van overgangszones.

Begrenzing		
	Begrensd op kaart	Globaal zoekgebied
<b>Gelderland</b>	Groene Ontwikkelzone	Overgangsgebieden Gelderse Maatregelen Stikstof
<b>Limburg</b>	Hydrologische bufferzones Groenblauwe mantel	Gebieden rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden
<b>Noord-Brabant</b>	Groenblauwe mantel	Beïnvloedingszones N2000 (Brabantse Ontwikkelaanpak Stikstof 1.0)
<b>Overijssel</b>	Bufferzones uitwerkingsgebieden N2000 Zone Ondernemen met Natuur & Water	Deelgebieden Gebiedsgerichte aanpak Stikstof

### *(Beoogde) beleidsaanpak*

In het bestaande beleid voor overgangszones gaat het vooral om planologische zones. Hier is sprake van reactief beleid voor initiatieven die ontstaan in de betreffende zone die grenst aan natuur, waarbij de regels aangeven wat wel en wat niet in het gebied is toegestaan. Dit geldt voor de Groene Ontwikkelzone in Gelderland, de Groenblauwe mantel in Limburg<sup>1</sup> en Brabant, de Zone Ondernemen met Natuur & Water in Overijssel, en de hydrologische bufferzones in Limburg. Alleen bij de bufferzones van de uitwerkingsgebieden van de Natura 2000-gebieden in het bestaande Overijsselse natuurbeleid is er geen sprake van reactief beleid, maar van een gebiedsgerichte aanpak. In het nieuwe beleid dat de vier provincies momenteel ontwikkelen in het kader van de stikstofopgave wordt ook een gebiedsgerichte aanpak beoogd. Overijssel zal in de zes globale deelgebieden met een gebiedsaanpak werken aan de stikstofopgave in combinatie met andere opgaven. Limburg gaat in drie gebiedstafels aan de slag met een integrale gebiedsgerichte aanpak voor stikstof. In de Brabantse Ontwikkelaanpak Stikstof is het de bedoeling dat in de gebiedsprocessen voor de veertien stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden (inclusief hun beïnvloedingszones) gewerkt wordt met overgangszones. In de Gelderse Maatregelen Stikstof zullen de overgangsgebieden grenzend aan Natura 2000-gebieden met een gebiedsgerichte aanpak nader worden uitgewerkt.

**Tabel S4** *(Beoogde) beleidsaanpak voor overgangszones.*

Beleidsaanpak		
	Planologische zone	(Beoogde) gebiedsgerichte aanpak
<b>Gelderland</b>	Groene Ontwikkelzone	Overgangsgebieden Gelderse Maatregelen Stikstof
<b>Limburg</b>	Hydrologische bufferzones Groenblauwe mantel	Gebieden rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden
<b>Noord-Brabant</b>	Groenblauwe mantel	Beïnvloedingszones N2000 (Brabantse Ontwikkelaanpak Stikstof 1.0)
<b>Overijssel</b>	Zone Ondernemen met Natuur & Water	Bufferzones uitwerkingsgebieden N2000 Deelgebieden Gebiedsgerichte aanpak Stikstof

Opgemerkt moet worden dat de vier provincies overgangszones in het kader van het nieuwe beleid vanuit de stikstofaanpak niet per se als doel op zich zien. Overgangszones worden wel als een middel gezien om integrale opgaven in gebieden op te pakken, maar dat gebeurt dan meer als logische en nuttige uitkomst van een gebiedsproces. Betrokken partijen verkennen dan of een overgangszone een goede aanpak of oplossing zou kunnen zijn voor het realiseren van de integrale opgaven in het gebied.

### *Integraliteit van de doelen*

Als een provincie meer nadruk legt op het bijdragen aan sectorale natuurdoelen in het kerngebied, is er vooral een beschermfunctie en wordt er in de praktijk vaak over een bufferzone gesproken. In onze verkenning hebben we hiervan twee voorbeelden gezien binnen het bestaande natuur- en waterbeleid (EHS, Natuurpact en KRW): de hydrologische bufferzones voor grondwaterafhankelijke natuurgebieden in Limburg en de bufferzones van de uitwerkingsgebieden van de Natura 2000-gebieden in Overijssel. Als er ook nadruk ligt op het bijdragen aan andere doelen in het gebied zelf, is er ook meer sprake van een ontwikkelingsfunctie voor de betreffende andere functies en wordt er meer in termen van een ontwikkelzone gesproken. Hiervan hebben we vier voorbeelden gezien binnen het bestaande natuurbeleid (EHS en Natuurpact): de Groene Ontwikkelzone in Gelderland, de Groenblauwe mantel in Limburg en Brabant, en de Zone Ondernemen met Natuur & Water in Overijssel. Binnen deze zones is er in bepaalde mate ruimte voor economische ontwikkelingen onder voorwaarde dat de natuur wordt versterkt. Nog een stap verder qua (ambities voor) integrale ontwikkelzones zien we in het nieuwe beleid dat momenteel ontwikkeld wordt in het kader van de stikstofopgave: namelijk de overgangsgebieden binnen de Gelderse Maatregelen Stikstof, de gebieden rondom Natura 2000-gebieden binnen de Gebiedsgerichte benadering Stikstof in Limburg, de beïnvloedingszones Natura 2000 in de Brabantse Ontwikkelaanpak Stikstof en de deelgebieden in de Gebiedsgerichte Aanpak Stikstof in Overijssel. In deze gebieden is er de ambitie om verschillende opgaven

<sup>1</sup> Bij de nadere uitwerking van de Groenblauwe mantel in Limburg zal wel worden geprobeerd om meer aan te sluiten bij de gebiedsgerichte stikstofaanpak rondom de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden.

integraal op te pakken. Toch blijven ze ook een belangrijke beschermende en versterkende functie voor de aangrenzende Natura 2000-gebieden houden door het beperken van de stikstofdepositie en het tegengaan van verdroging en andere aantasting van natuurgebieden. Maar binnen deze randvoorwaarden willen provincies wel ontwikkelruimte bieden voor bijvoorbeeld natuurinclusieve landbouw en eventueel andere functies zoals duurzame energie en woningbouw. De provincies zoeken echter nog in welke mate precies ze naast de natuurdoelen ook andere doelen kunnen meenemen.

**Tabel S5** *Integraliteit van doelen van overgangszones.*

Integraliteit van doelen		
Sectoraal natuurdoel		(Ambitie voor) integrale opgaven
<b>Gelderland</b>	Groene Ontwikkelzone	Overgangsgebieden Gelderse Maatregelen Stikstof
<b>Limburg</b>	Hydrologische bufferzones	Gebieden rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden
<b>Noord-Brabant</b>	Groenblauwe mantel	Beïnvloedingszones N2000 (Brabantse Ontwikkelaanpak Stikstof 1.0)
<b>Overijssel</b>	Bufferzones uitwerkingsgebieden N2000	Deelgebieden Gebiedsgerichte aanpak Stikstof

### Governance uitdagingen bij integrale gebiedsaanpak overgangszones

Het beleid voor overgangszones die grenzen aan stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden in het kader van de stikstokaanpak is momenteel dus nog in ontwikkeling in de vier provincies. Overgangszones zijn hier nog een zoektocht, zeker ook in termen van governance. Daarom hebben we niet naar de daadwerkelijke governance-aanpak van de provincies kunnen kijken, maar naar de (door hen verwachte) governance-uitdagingen bij een integrale gebiedsaanpak, mede op basis van eerdere ervaringen met gebiedsprocessen. De vier provincies benoemden in juli 2021 uitdagingen en zoektochten rondom de integrale gebiedsaanpak voor het beleid dat momenteel nog in ontwikkeling is. Op basis hiervan hebben wij onderstaande sturingsvraagstukken geformuleerd bij de samenwerking en afstemming tussen beleidssectoren (multi-sector governance), de samenwerking en afstemming met gebiedspartijen (multi-actor governance) en de samenwerking en afstemming met andere bestuurslagen (multi-level governance).

#### *Uitdagingen bij samenwerking en afstemming tussen beleidssectoren*

- Integrale samenwerking tussen beleidssectoren is nodig bij gestapelde opgaven: Met het verbreden van doelen, bijvoorbeeld het toevoegen van hydrologische doelen en klimaatdoelen, is het nodig dat de verschillende afdelingen binnen een provincie hechter gaan samenwerken om de begrenzing, doelen en aanpak van overgangszones goed af te stemmen en samen vorm te geven.
- Sectorale instrumenten werken niet bij gestapelde opgaven: Sectorale doelen werken door in sectoraal instrumentarium. In een gebied worden sectorale opgaven gestapeld die allemaal neerslaan op dezelfde hectare. Voor iedere sectorale opgave bestaat een andere geldstroom, een andere afrekeningsystematiek. Dat is lastig te combineren om tot een optimum te komen per hectare. De vraag is hoe provincies het beste de verschillende sectorale regelingen kunnen bundelen en 'inregelen' in de gebieden.

#### *Uitdagingen bij samenwerking en afstemming met gebiedspartijen*

- Provincie regierol in proces om verschillende gebiedsopgaven te concretiseren: Het is een zoektocht om de gebiedsopgaven concreet te maken en hoe de provincie hierbij een regierol kan nemen. Provincies kunnen een belangrijke rol spelen bij het verbinden van de beleidsurgenties (beleidsopgaven) en de gebiedsurgenties.
- Zoektocht naar reikwijdte van overgangszones samen met betrokken partijen: De provincies willen nog geen beleidscategorieën op de kaart zolang er geen commitment is in het gebied. Het niet specifiek vastleggen van overgangszones, is een bewuste keuze: de provincies willen letterlijk en figuurlijk ruimte houden voor maatwerk met de stakeholders in de gebieden. In het ene gebied kan een overgangsgebied er totaal anders uitzien dan in het andere gebied. Ze willen voorkomen dat overgangszones worden geïnterpreteerd als beschermingszones waar de provincie allerlei beperkingen gaat opleggen. De provincies willen met de overgangszones juist uitstralen dat binnen zo'n zone ook



---

ontwikkelingen mogelijk zijn. Provincies zijn dus voorzichtig met begrenzing vanwege bestaande processen.

- Uitgaan van mogelijkheden en kansen in de gebieden versus haalbaarheid:

Een uitdaging is het om te zoeken naar welke mogelijkheden en kansen er in de gebieden zelf, bij de gebiedsactoren en agrarische ondernemers, worden gezien. De provincies geven de voorkeur aan deze meer responsieve vorm van sturing maar het is wel een uitdaging. Ook de sociale context doet ertoe bij de aanpak van overgangszones. Er is geen blauwdruk, veel hangt af van het gebied. Per gebied kan heel verschillend zijn hoe met een overgangszone wordt omgegaan, zowel vanuit ecologische uitgangspunten gedacht, als vanuit de omgeving beredeneerd. Toch zou het soms ook simpeler instrumenteel kunnen worden benaderd, om het behapbaar te houden. Want de gebiedsprocessen zijn complex en tijdrovend. En er is niet altijd voldoende capaciteit bij de provincies, gemeenten of andere betrokken organisaties. Een andere uitdaging die dan ook genoemd wordt, is dat de gebiedsprocessen veel meer tijd nemen dan de periode die nu gesteld is waarbinnen de doelen gerealiseerd moeten worden. En aangezien sommige opgaven niet vrijblijvend zijn, is het de vraag of provincies niet toch soms verplichtend instrumentarium zouden moeten kunnen inzetten.

#### *Uitdagingen bij samenwerking en afstemming met andere bestuurslagen*

- Provinciebrug tussen sectoraal rijksbeleid en integrale gebiedsaanpak:

Er is nu sprake van allerlei sectorale rijksregelingen met aparte voorwaarden, afrekensystemen, tijdsplanningen etc. Dat maakt het realiseren van integrale doelen in de gebieden heel lastig. De provincie zou hier een brugfunctie kunnen spelen door te proberen de rijksregelingen te bundelen. Daarbij is het wenselijk dat de sectorale rijksmiddelen 'ontschot' kunnen worden ingezet bij een integrale gebiedsaanpak. Daarnaast zou het ook wenselijk zijn als de regelingen vanuit het rijk meer worden geïntegreerd.

- Rekening houden met het maatschappelijk 'draagvermogen' van gebieden:

De provincies vinden het van belang dat niet alleen vanuit inhoudelijke opgaven, maar ook vanuit het maatschappelijke 'draagvermogen' wordt gedacht, namelijk de draagkracht van wat een gebied aankan. Er worden nu veel verschillende opgaven in een gebied gedropt, zoals stikstof, Natura 2000, water- en klimaatopgaven. Maar dat kan misgaan als niet goed wordt gekeken of het gebied dit ook allemaal kan verwerken.

- Rijk als stok achter de deur?:

Daar staat tegenover dat het op basis van vrijwilligheid in de gebieden soms niet helemaal van de grond komt. En hoewel vrijwilligheid de voorkeur heeft, veel opgaven zijn niet vrijblijvend. De vraag vanuit sommige provincies is of het Rijk dan niet een stok achter de deur moet organiseren.



---

# Summary

## Introduction

In this study we examined the policies already in place and under development for transition zones bordering protected nature conservation areas in four provinces. In a survey of all provinces in May 2021, provincial government officers submitted a number of policy categories for transition zones. On the basis of this survey we selected four provinces for further study: Gelderland, Limburg, Noord-Brabant and Overijssel. We investigated what policies these four provinces currently have for transition zones and what policies they are in the process of preparing, the existing and prospective (integrated) objectives of these policies, and the challenges that can be expected when implementing them. In July and August 2021 we conducted individual and group interviews with provincial government policy officers working on nature, agriculture and/or environmental and planning policy. We then carried out further document analyses of policy documents produced up to January 2022.

The Second Reflexive Evaluation of the Nature Pact (*tweede Lerende Evaluatie van het Natuurpact*, PBL & WUR, 2020) and later the national nitrogen reduction policy (*Adviescollege Stikstof*, 2020), see transition zones around protected nature conservation areas as a way of combining policy objectives for biodiversity, nitrogen, water, soil, agriculture and climate. The national Nature Programme (*Programma Natuur*, IPO & Ministerie van LNV, 2020a, 2020b) proposes transition zones for the restoration of ecological and hydrological systems in and around Natura 2000 sites, and a working group is exploring how such transition zones can be realised. Transition zones around nature conservation areas can also help to achieve ecological objectives, while at the same time offering opportunities to solve other challenges facing society, such as climate change and the transition to sustainable agriculture. They can soften the boundaries between land uses by creating combinations between nature and other functions, such as agriculture, water provision, recreation, housing and energy generation. This is important in a small country like the Netherlands, where there are many different claims on the limited space.

The Second Reflexive Evaluation of the Nature Pact (PBL & WUR, 2020) states that an integrated area-specific approach is needed to realise transition zones bordering protected nature conservation areas. The national Nature Programme (IPO & Ministerie van LNV, 2020a, 2020b) and the National Rural Areas Programme (*Nationaal Programma Landelijk Gebied*) currently being prepared also assume that an integrated area-specific approach will be taken in which the provincial governments take a lead role in managing and coordinating the detailed planning and implementation in subareas. The question now is what an integrated area-specific approach to transition zones in provincial policy will or could look like, and what governance challenges the provinces expect to face. During our investigation of transition zone policies in the four provinces in 2021, we found that integrated area-specific approaches were still in the developmental stage because of the need to accommodate the national nitrogen reduction targets. And while existing nature policies (the national ecological network and the Nature Pact (*Natuurpact*)) do make a distinction between different policy categories for transition zones, these are primarily land use planning zones where a passive approach is taken by responding to initiatives that arise in areas bordering the national ecological network. The provincial governments are therefore not working proactively to realise integrated policy objectives in these areas.

## Research questions

The aim of this study was to describe the existing provincial policies and policies under development for transition zones bordering protected nature conservation areas, the objectives and integrated objectives of these policies, the policy approaches being taken or envisaged, and the challenges that are expected when pursuing the envisaged integrated area-specific approaches. The study provided answers to the following research questions:

1. What provincial policies for transition zones bordering protected nature conservation areas are currently in place or under development?

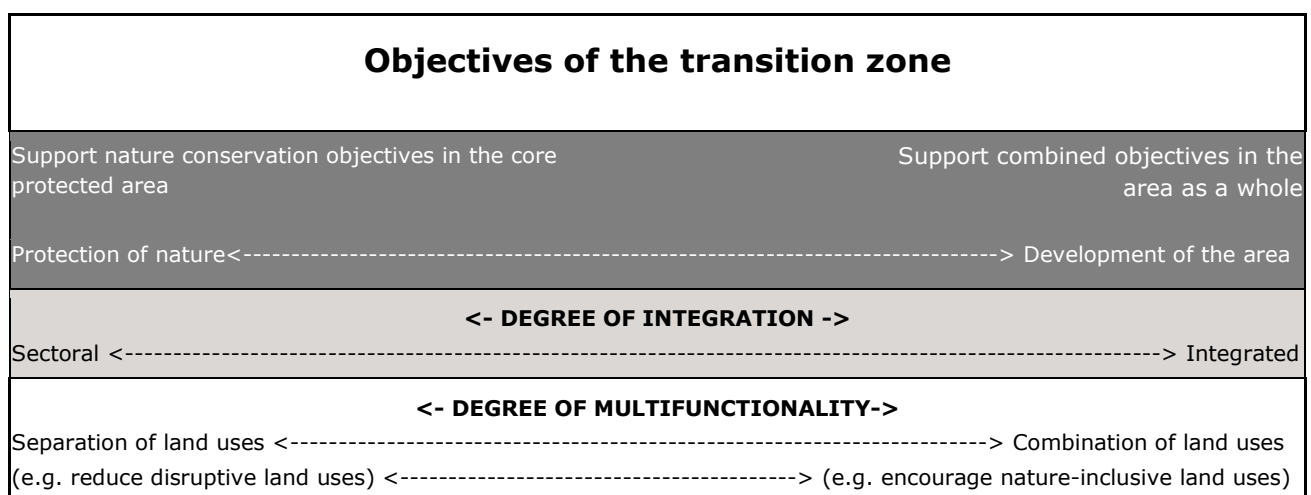
- What is the reason for the existing and prospective policies for transition zones, what are their objectives and what approaches do they take?
  - To what extent do they pursue integrated objectives?
2. What governance challenges do the provinces anticipate when pursuing the envisaged integrated area-specific approach in the transition zones?

Our working method consisted of a conceptual exploration of what is meant by 'transition zone' and 'policy integration', followed by four case studies in which we focused on the provincial policies for transition zones in the provinces of Gelderland, Limburg, Noord-Brabant and Overijssel. For this, we carried out a document analysis and conducted individual and group interviews with provincial policy officers working on nature, agriculture and planning policy.

Based on our conceptual exploration of transition zones, we identified two main variants: 'buffer zones' that keep land uses separate to protect biodiversity in the core protected area, and 'sustainable use areas' that bring land uses together and where ecosystem services are developed (Bennet & Mulongy, 2006; Daggenvoorde, 2019). In this study we use the following global description of transition zones:

*By transition zones we mean zones bordering protected nature conservation areas (both Natura 2000 sites and areas in the national ecological network) which 'soften' the hard boundaries between nature in the protected areas and other land uses by changing land use activities in these zones with the aim of achieving conservation objectives, and sometimes other policy objectives as well.*

The objectives of the transition zone policies pursued by the provinces determine the degree of integration within the zones. For example, the aim may be to realise conservation objectives (e.g. objectives of the Birds and Habitats Directives) and possibly other objectives as well (e.g. sustainable agriculture). Depending on the mix of objectives, in practice we see different types of transition zones with different degrees of integration on a spectrum from sectoral to fully integrated. The two hypothetical extremes are, on the one hand, a zone where decisions are based entirely on nature conservation interests in the adjacent core protected area (sectoral nature conservation objective) and, on the other hand, a zone where decisions are based on combining objectives for the area as a whole, including nature conservation objectives (integrated objectives). In zones with combined objectives, the intention is to establish combinations of land uses, such as nature-inclusive activities, with the aim of creating added value both for nature in the core protected area and for other land uses and objectives in the area. In zones with a purely protective function for nature in the core area, land uses are kept separate and disruptive agricultural and economic uses are reduced to allow the nature conservation objectives to be achieved (see Figure S1).



**Figure S1** Integrality of objectives and land uses in transition zones bordering protected nature conservation areas.

Provincial policies for transition zones around protected nature conservation areas involve, to a greater or lesser degree, the integration of different objectives and/or land uses, and therefore policy sectors. The

---

question is which strategic and policy objectives and land uses do the four provinces want to integrate in transition zones bordering protected nature conservation areas. This integration of policy sectors (multi-sector governance) is linked to multi-actor and multi-level governance, because the way in which actors from different domains in the area work together is a key aspect of integrating policy sectors in transition zones. In this study we looked at the challenges the provinces *expect* this to throw up. Which stakeholders in the area should be involved and what roles should they take on? How can cooperation and coordination between these players be optimised? What role can the provincial government play in this cooperation and coordination? And what opportunities and obstacles may be encountered? A second aspect is how the provincial governments should cooperate with other government authorities to establish the transition zones. We asked the provinces about the challenges they *expect* in this regard too. Which tiers of government should be involved (municipalities, provinces, EU, national government, the regions and regional water authorities) and what roles should they have? How should vertical coordination or cooperation between these administrative tiers be arranged? And what opportunities and obstacles are there, for example for flexibility and making specific local arrangements, and for robust and decisive action?

We were only able to describe in general terms how the provincial governments intend to realise the envisaged integration of objectives and land uses in practice. And we were also only able to describe in general terms how provincial governments cooperate or coordinate with area stakeholders and other tiers of government, and the policy instruments and resources they deploy for this purpose. Although provincial policies for transition zones with an integrated area-specific approach are still very much under development because of the need to accommodate the national nitrogen reduction targets, we were nevertheless able to explore the governance issues and challenges the provinces expect to face.

### **Existing and new provincial policy for transition zones**

The four provinces we investigated consider transition zones to be areas with land uses other than nature (mostly agriculture) that border the national ecological network or Natura 2000 sites. In these areas the provinces aim to contribute to achieving the nature conservation objectives for the adjacent protected area, and sometimes other objectives as well, by changing land use activities. Transition zones are not, therefore, given a nature conservation designation, but disruptive land uses are reduced and/or nature-inclusive land uses are developed. This leads to new types of land uses or mix of uses which will contribute to a certain degree to the conservation objectives in the adjacent protected area, and in some cases also to other objectives for the area as a whole.

In this study we made a distinction between transition zones under existing policies in the four provinces (the national ecological network, the Nature Pact and the Water Framework Directive (WFD)) and transition zones under new policy being prepared to accommodate the national nitrogen reduction targets. The provinces do not refer to the policy categories under existing policy as transition zones as they consider them to be of less importance than the transition zones for which they are currently preparing policies to accommodate the recent national nitrogen reduction targets. The majority of the existing policy categories are in fact land use planning zones around the national ecological network, which do not amount to an active policy for any of the major tasks the provinces are currently facing (such as the nitrogen, biodiversity, agriculture, soil, water and climate agendas). The planning policies for these zones are limited mainly to describing which types of development initiatives are permitted or not (including provisions in applicable land use plans). Also, there are hardly any resources available for these planning zones under existing policies, the only sizeable funds available being those for the area-specific approach to the Natura 2000 elaboration areas (*uitwerkingsgebieden Natura 2000*) in the province of Overijssel. The funds available for the national nitrogen reduction policy, however, amount to billions of euros.

Table S1 lists the existing policies for transition zones and the new policies being prepared to accommodate the national targets for reducing nitrogen deposition.

**Table S1** Existing policy for transition zones and new policy still under development.

Development phase of policy for transition zones		
	Existing nature and water policy (national ecological network, Nature Pact, WFD)	Policy being prepared to meet national nitrogen reduction targets
<b>Gelderland</b>	Green Development Zone	Transition areas for the Nitrogen Measures in Gelderland implementation agenda
<b>Limburg</b>	Hydrological buffer zones	Green-blue mantle Areas around nitrogen-sensitive Natura 2000 sites
<b>Noord-Brabant</b>	Green-blue mantle	N2000 Areas of influence (Brabant development and nitrogen reduction implementation agenda)
<b>Overijssel</b>	Nature & Water Enterprise Zone N2000 Elaboration areas buffer zones	Area-specific approach to nitrogen reduction subareas

We categorised the existing policies for transition zones and the new policies under development by location (focus on the national ecological network and Natura 2000 sites), delimitation (delineated on a map or global search area), policy approach (passive planning zone or active area-specific approach) and the integrality of objectives (sectoral nature conservation objective or integrated objectives).

#### Location

The relevant policy categories for transition zones in existing policies mainly concern the national ecological network. However, although the Green-blue mantle (*Groenblauwe mantel*) in Limburg borders the national ecological network, implementation is directed mainly at realising objectives in Natura 2000 sites. The buffer zones in the existing elaboration areas in the province of Overijssel's nature conservation programme (*Overijsselse Natuuropgave*) also focus on Natura 2000 sites. The new policies being prepared to accommodate the national nitrogen reduction targets will focus specifically on (nitrogen-sensitive) Natura 2000 sites. To implement the new nitrogen reduction policy, the provinces of Gelderland and Noord-Brabant have identified defined or indicative areas bordering Natura 2000 sites. The nitrogen reduction policies of Limburg and Overijssel do not include any zones bordering Natura 2000 sites.

**Table S2** Focus of policy for transition zones.

Location (focus)		
	Focus on the national ecological network	Focus on Natura 2000
<b>Gelderland</b>	Green Development Zone	Transition areas for the Nitrogen Measures in Gelderland
<b>Limburg</b>	Hydrological buffer zones	Green-blue mantle Areas around nitrogen-sensitive Natura 2000 sites
<b>Noord-Brabant</b>	Green-blue mantle	N2000 Areas of influence (Brabant development and nitrogen reduction implementation agenda)
<b>Overijssel</b>	Nature & Water Enterprise Zone	N2000 Elaboration areas buffer zones Area-specific approach to nitrogen reduction subareas

#### Delimitation

The policy categories in the existing policies are delineated on a map. It is not yet clear where exactly the buffer zones under the new policies will be. Transition areas bordering Natura 2000 sites under the Nitrogen Measures in Gelderland implementation agenda (*Gelderse Maatregelen Stikstof*) have been delineated on a map, but for the time being the boundaries are indicative only. The Brabant development and nitrogen reduction implementation agenda (*Brabantse Ontwikkelaanpak Stikstof*) includes 14 areas of influence around Natura 2000 sites in the form of circles on the map, but these only indicate that the province is looking at a broader zone than just the Natura 2000 sites themselves; they have no basis in the landscape and have no formal or legal status. Overijssel's approach to reducing nitrogen deposition divides the province into six large global subareas in which area-specific measures will be taken. No specific zones bordering Natura 2000 sites have been designated. Limburg's approach to reducing nitrogen deposition refers to the areas around 21 nitrogen-sensitive Natura 2000 sites, but does not contain a map showing search areas.

**Table S3** Delimitation of transition zones.

Delimitation		
	Delineated on a map	Global search area
<b>Gelderland</b>	Green Development Zone	Transition areas for the Nitrogen Measures in Gelderland
<b>Limburg</b>	Hydrological buffer zones Green-blue mantle	Areas around nitrogen-sensitive Natura 2000 sites
<b>Noord-Brabant</b>	Green-blue mantle	N2000 Areas of influence (Brabant development and nitrogen reduction implementation agenda)
<b>Overijssel</b>	N2000 Elaboration areas buffer zones Nature & Water Enterprise Zone	Area-specific approach to nitrogen reduction subareas

#### Policy approach

The transition zones in existing policies are mostly land use planning zones bordering a protected nature conservation area where a reactive planning policy applies to development initiatives in the zone; rules define what is permitted and what is not permitted within the zone. This is the case in the Green Development Zone (*Groene Ontwikkelzone*) in Gelderland, the Green-blue mantle in Limburg<sup>2</sup> and Noord-Brabant, the Nature & Water Enterprise Zone (*Zone Ondernemen met Natuur & Water*) in Overijssel and the hydrological buffer zones in Limburg. Only the buffer zones of the Natura 2000 elaboration areas in Overijssel's existing nature policy are not reactive policy instruments, but represent an area-specific approach. An area-specific approach is also envisaged for the new policies the four provinces are currently preparing to accommodate the national nitrogen reduction targets. Overijssel aims to combine nitrogen reduction measures with other objectives in area-specific approaches in its six global subareas. Limburg is developing an integrated area-specific approach to nitrogen reduction in three areas in a round table negotiation process. In Noord-Brabant the area processes for the 14 nitrogen-sensitive Natura 2000 sites (including their areas of influence) provided for under the Brabant development and nitrogen reduction implementation agenda aim to work with transition zones. Under the Nitrogen Measures in Gelderland implementation agenda, area-specific policy approaches for transition areas bordering Natura 2000 sites will be worked out in detail.

**Table S4** Policy approach for transition zones.

Policy approach		
	Land use planning zone	Area-specific approach
<b>Gelderland</b>	Green Development Zone	Transition areas for the Nitrogen Measures in Gelderland
<b>Limburg</b>	Hydrological buffer zones Green-blue mantle	Areas around nitrogen-sensitive Natura 2000 sites
<b>Noord-Brabant</b>	Green-blue mantle	N2000 Areas of influence (Brabant development and nitrogen reduction implementation agenda)
<b>Overijssel</b>	Nature & Water Enterprise Zone	N2000 Elaboration areas buffer zones Area-specific approach to nitrogen reduction subareas

It should be noted that the four provinces do not consider transition zones under the new policy for reducing nitrogen deposition to be an end in themselves, but rather a tool for implementing integrated objectives as a logical and useful outcome of area processes. In such processes, stakeholders decide whether or not a transition zone would be a good approach or solution for achieving the integrated objectives for the area.

<sup>2</sup> When detailed plans are drawn up for the Green-blue mantle in Limburg an attempt will be made to align them more closely with the area-specific nitrogen reduction measures around the nitrogen-sensitive Natura 2000 sites.

### Integrity of objectives

If a province emphasises the sectoral nature conservation objectives in the core protected area, the protection function becomes paramount and these zones are then referred to as buffer zones. In our study we found two examples of this within existing nature and water policies (the national ecological network, Nature Pact and WFD): the hydrological buffer zones for groundwater-dependent nature conservation areas in Limburg and the buffer zones of the elaboration areas around Natura 2000 sites in Overijssel. If the aim is also to contribute to other objectives in the area itself, there must be room to develop the relevant land uses and so the preferred solution will be more in the nature of a development zone. We found four examples of this within existing nature policy (national ecological network and Nature Pact): the Green Development Zone in Gelderland, the Green-blue mantle in Limburg and Noord-Brabant, and the Nature & Water Enterprise Zone in Overijssel. These zones permit a certain amount of economic development on the condition that the natural and semi-natural habitats in the area are improved. A further step towards more fully integrated development zones can be found in the new nitrogen reduction policies currently being prepared: the transition areas for the Nitrogen Measures in Gelderland implementation agenda, the areas around Natura 2000 sites in the Brabant development and nitrogen reduction implementation agenda, and the subareas in the area-specific approach to nitrogen reduction in Overijssel (*Gebiedsgerichte Aanpak Stikstof*). In these zones the aim is to take an integrated approach to achieving the policy objectives. At the same time, though, the zones still have an important function in protecting and improving the quality of the adjacent Natura 2000 sites by limiting nitrogen deposition and preventing reduced groundwater levels/desiccation and other form of degradation of protected habitats. Within these limitations the provincial governments want to provide opportunities for the development of nature-inclusive farming and possibly other land uses, such as renewable energy and housing. However, they are still looking into exactly how far they can go in pursuing objectives other than the nature conservation objectives.

**Table S5** Integrity of objectives for transition zones.

Integrity of objectives			
	Sectoral nature conservation objective		Integrated objectives
<b>Gelderland</b>		Green Development Zone	Transition areas for the Nitrogen Measures in Gelderland
<b>Limburg</b>	Hydrological buffer zones	Green-blue mantle	Areas around nitrogen-sensitive Natura 2000 sites
<b>Noord-Brabant</b>		Green-blue mantle	N2000 Areas of influence (Brabant development and nitrogen reduction implementation agenda)
<b>Overijssel</b>	N2000 Elaboration areas buffer zones	Nature & Water Enterprise Zone	Area-specific approach to nitrogen reduction subareas

### Governance challenges in transition zones with an integrated area-specific approach

The four provinces are currently in the process of preparing policies for transition zones bordering nitrogen-sensitive Natura 2000 sites to accommodate the national nitrogen reduction targets. They are still trying to find a way to define the areas and the approaches to be taken, particularly in terms of governance, which is why we were not able to examine the actual governance approach taken by the provinces. Instead we looked at the governance challenges they expect to encounter when taking an integrated area-specific approach, drawing on their previous experiences with area processes. In July 2021 the four provinces described the challenges and the areas they were exploring for an integrated area-specific approach to implementing the policies currently under development. From this information we formulated the following governance issues associated with cooperation and coordination between policy sectors (multi-sector governance), cooperation and coordination with stakeholders in the area (multi-actor governance) and cooperation and coordination with other tiers of government (multi-level governance).

#### Challenges of cooperation and coordination between policy sectors

- Integrated cooperation is needed when there are multiple objectives for the same area:  
When objectives are broadened, for example through the addition of hydrological and climate objectives, different departments of the provincial authority must work together more closely to ensure the boundaries, objectives and approach taken in the transition zones are properly aligned and designed.



- Sectoral instruments do not work when there are multiple objectives:  
Sectoral objectives are pursued through sectoral policy instruments, which means that sectoral objectives for the same area are layered on top of one another, as it were. Each sectoral objective has a separate budget and a different accounting and reporting system, which makes it difficult to combine them to arrive at an optimum budget per hectare. The question is how the provinces can best bundle and 'fine tune' the different sectoral schemes in the areas concerned.

#### *Challenges of cooperation and coordination with area stakeholders*

- The province takes the lead role in managing the process of amalgamating the different area objectives into a concrete whole:  
It is a puzzle not only to bring all the area objectives together into a concrete whole, but also to identify how the province can best direct the process. Provinces can play an important role in matching policy priorities (policy objectives) to the priorities in each specific area.
- Finding the appropriate scope for the transition zones with stakeholders:  
The provinces do not want to delineate zones for policy categories until there is commitment on the ground. The provinces have made a deliberate choice not to precisely formulate transition zones; they want to leave room, literally and figuratively, to work out local solutions with stakeholders in the areas concerned. A transition zone in one area may therefore be entirely different from a transition zone in another area. They want to avoid transition zones being interpreted as protection zones where the province imposes all sorts of restrictions. Rather, they want to make it clear that developments are also possible within the transition zones. The provinces are cautious about drawing lines on the map because there may be processes already ongoing in the area.
- Starting from the possibilities and opportunities in the area versus feasibility:  
Looking for the possibilities and opportunities in the areas themselves as perceived by farmers and others also presents a challenge. Nevertheless, the provinces prefer to adopt this more responsive form of governance. The social context is also relevant when considering the approach to be taken in transition zones. There is no blueprint. Much depends on the nature of the area itself and so how transition zones are used and perceived can vary considerably from area to area, both from an ecological point of view as well as from the perspective of the local population. Sometimes, though, a simpler approach could be taken to keep everything more manageable. Area processes are complex and time-consuming, and the provincial and municipal governments and other stakeholders do not always have sufficient capacity in house. Another challenge that was mentioned is that the area processes take up much more time than the period now allotted for achieving the objectives, and since some objectives are not optional, in some cases the provinces may want to be able to use mandatory instruments.

#### *Challenges of cooperation and coordination with other tiers of government*

- Provincial bridge between national sectoral policy and an integrated area-specific approach:  
The current mix of different national sectoral schemes and regulations with separate conditions, accounting and reporting systems, time frames, etc. makes it very difficult to realise integrated objectives in the transition zones. Provincial governments could play a bridging role by trying to bundle the national schemes together. For this to be successful the sectoral funding arrangements would have to be 'untied' when used in integrated area-specific approaches. In addition, it would be desirable if national government schemes were more integrated.
- Taking social 'carrying capacity' into account:  
The provinces consider it important to base the measures to be taken not only on the objectives themselves, but also on the social 'carrying capacity' – what the local communities are willing or able to undertake. At the moment some areas are being subjected to many different policy requirements, such as nitrogen reduction, Natura 2000 and water and climate objectives. If no assessment is made of what the area can cope with, there is a real danger of failure.
- National government could hold a big stick in reserve:  
On the other hand, a voluntary approach may sometimes simply not be enough to make any real progress. And while a voluntary approach is preferred, many objectives are mandatory. Some provinces are therefore concerned that the national government should arrange to have more compulsory options in reserve for such situations.



---

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding van dit onderzoek

De opgave op het gebied van biodiversiteit is groot. Het is een uitdaging voor provincies om het NNN in 2027 af te ronden zoals is afgesproken tussen het rijk en de provincies in het Natuurpact van 2013 (PBL & WUR, 2020). Zelfs na succesvolle afronding zal 100% doelbereik van de Vogel- en Habitatrichtlijn een forse opgave blijven. Zo bleek uit de eerste Lerende Evaluatie van het Natuurpact dat zelfs met het afronden van het NNN maximaal 65% van de VHR-doelstelling kan worden behaald (PBL & WUR, 2017). De beleidsstrategie, die gericht is op het realiseren en beschermen van het NNN, lijkt dus niet voldoende om ecologische doelstellingen te behalen. Dit komt onder andere doordat soorten meer ruimte nodig hebben of last hebben van de activiteiten en condities buiten het netwerk, bijvoorbeeld als gevolg van de huidige stikstofcrisis en fosfaat en gewasbeschermingsmiddelen die via het grond- en oppervlaktewater, de bodem en de lucht in natuurgebieden terecht komen.

Overgangszones rondom natuurgebieden worden in de tweede Lerende Evaluatie van het Natuurpact (PBL en WUR, 2020) en later vanuit de landelijke stikstofaanpak (Adviescollege Stikstof, 2020) gezien als een manier om opgaven rondom biodiversiteit, stikstof, water, bodem, landbouw en klimaat gecombineerd aan te pakken. Ook vanuit het landelijke Programma Natuur (IPO en Ministerie van LNV, 2020a en 2020 b) worden overgangsgebieden geïntroduceerd voor ecologisch en hydrologisch systeemherstel in en om Natura 2000-gebieden. Binnen dit programma is een werkgroep bezig om te verkennen hoe dergelijke overgangsgebieden gerealiseerd kunnen worden. De verwachting is namelijk dat overgangszones die grenzen aan natuur kunnen bijdragen aan natuurwaarden door deze natuurgebieden te beschermen tegen negatieve invloeden van buitenaf. Ook kunnen ze overlast van dieren en planten in aangrenzende gebieden beperken en een bijdrage leveren aan behoud en versterking van biodiversiteit buiten het NNN (Kuindersma et al., 2020a).

Overgangszones rondom het NNN kunnen dus de condities voor natuur binnen en buiten het NNN verbeteren. Daarnaast kunnen overgangszones mogelijkheden bieden voor het oplossen van andere maatschappelijke opgaven, zoals duurzame landbouw, de klimaatopgave, de zoektocht naar hernieuwbare energie en een leefbaar platteland. Ze zouden daarmee kansen kunnen bieden om opgaven voor natuur, water, klimaat en landbouw gelijktijdig aan te pakken (PBL & WUR, 2020). Door het verbinden met andere sectoren zouden natuurinclusieve, multifunctionele overgangszones veel potentie kunnen bieden voor het versterken van de relatie tussen natuur en economie en het betrekken van de maatschappij bij natuur, twee belangrijke ambities van het Nederlandse natuurbeleid naast het verbeteren van de biodiversiteit (PBL & WUR, 2020).

Verder kunnen overgangszones grenzen tussen gebruiksfuncties verzachten, waarbij verbindingen kunnen ontstaan tussen natuur en andere functies zoals landbouw, water, recreatie, wonen en energie. Dit is van belang in een klein land als Nederland waar veel verschillende claims op de beperkte ruimte bestaan. Er ligt een grote uitdaging om de ruimtelijke ordening natuurinclusiever te maken. Ruimtelijke ordening is nu grotendeels gebaseerd op functiescheiding, maar in het licht van genoemde maatschappelijke opgaven en in combinatie met ruimtetekort is functiecombinatie wellicht gewenster. De Rijksadviseur voor de Fysieke Leefomgeving stelt dat het roer om zal moeten om de grote uitdagingen wat betreft de ruimtelijke ordening in Nederland aan te kunnen gaan: *"We zullen veel meer met de natuur moeten meebewegen dan tegen de natuur ingaan. En we moeten af van de functiescheiding uit de vorige eeuw. Wonen, werken, energie opwekken, boeren en recreëren: het kan vaak samen op dezelfde plek. Maar dat moet dan wel volgens een aantal principes. In de vorige eeuw scheidde we functies, zoals wonen en werken. Nu moeten we toe naar een multifunctioneel gebruik van de beschikbare ruimte"* (Janssens, 2021).

Aanleiding voor het idee om overgangszones grenzend aan natuur in te (gaan) zetten, is de achteruitgang van natuur in Natura 2000-gebieden en het NNN (vaak door omliggende intensieve functies), de stikstofproblematiek, maar ook hedendaagse opgaven als duurzame landbouw, de klimaatopgave, de zoektocht naar hernieuwbare energie, een leefbaar platteland, etc. Daarnaast leiden de vele claims op

---

dezelfde schaarse ruimte en de huidige ontwikkeling naar een natuurinclusiever ruimtelijke ordening gebaseerd op functiecombinatie, tot de wens voor meer overgangszones die grenzen aan natuur.

## 1.2 Doel- en vraagstelling van dit onderzoek

Volgens het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is de realisatie van overgangszones rondom natuurgebieden nog pril en in ontwikkeling (PBL & WUR, 2020). De tweede Lerende Evaluatie van het Natuurpact (2020) geeft ook aan dat een integrale gebiedsaanpak nodig is voor de realisatie van overgangszones die grenzen aan natuur. Ook het landelijke Programma Natuur (IPO en Ministerie van LNV, 2020a en 2020b) en het Nationaal Programma Landelijk Gebied dat momenteel in de maak is, gaan uit van een integrale gebiedsgerichte aanpak waarbij provincies een regierol nemen bij de uitwerking en uitvoering in deelgebieden. De vraag is hoe een dergelijke integrale gebiedsaanpak voor overgangszones binnen provincies vorm krijgt of kan krijgen, en welke uitdagingen provincies hierbij ervaren of verwachten ten aanzien van sturing.

Omdat het in 2021 nog onbekend was in hoeverre provincies overgangszones naast natuurgebieden hebben ontwikkeld, hebben we een verkenning gedaan naar het provinciale beleid voor overgangszones die grenzen aan natuur. We hadden de volgende vragen. Bestaan er al overgangszones naast natuurgebieden? Zo ja, welke voorbeelden zijn er? Waar liggen ze en welke doelen en mate van integraliteit hebben deze overgangszones? Welk beleid hebben of ontwikkelen provincies, en welke (integrale) aanpak hanteren zij? Ook wilden we weten welke uitdagingen provincies tegenkomen of verwachten bij de (beoogde) integrale gebiedsaanpak voor overgangszones. Het doel van deze verkenning is om te beschrijven welk provinciaal beleid er momenteel is of wordt ontwikkeld voor overgangszones die grenzen aan natuur, welke (integrale) doelen worden nagestreefd, welke aanpak wordt gehanteerd of beoogd, en welke uitdagingen worden verwacht bij de beoogde integrale gebiedsaanpak.

In dit onderzoek beantwoorden we de volgende onderzoeksvragen:

1. Welk provinciaal beleid voor overgangszones die grenzen aan natuur is er of wordt er momenteel ontwikkeld?
  - Wat is de aanleiding, het doel en de aanpak van dit (beoogde) beleid voor overgangszones?
  - In hoeverre is hier sprake van integraliteit?
2. Welke uitdagingen ten aanzien van sturing verwachten provincies bij de beoogde integrale gebiedsaanpak voor overgangszones?

## 1.3 Afbakening

De focus van dit onderzoek is het provinciale beleid voor overgangszones die grenzen aan natuur en de (verwachte) uitdagingen van provincies bij de beoogde integrale gebiedsaanpak voor overgangszones. We kijken dus niet naar de concrete inrichting en (ecologische) effecten van overgangszones. Wel zullen we nagaan welke doelen worden nagestreefd met overgangszones. Wat denken provincies te bereiken en hoe? Dit geeft de beleidstheorie aan (veronderstellingen van de beleidsmakers). Verder kijken we in dit onderzoek niet expliciet naar de rol van andere betrokken partijen.

Resumerend, binnen de scope van dit project valt niet:

- een inrichtingsstudie van de overgangszones;
- een studie naar de effecten van het realiseren van overgangszones;
- een verkenning van de rol van andere partijen dan provincies die betrokken zijn bij het realiseren van overgangszones.

---

## 1.4 Werkwijze

### 1.4.1 Conceptuele verkenning

We zijn begin 2021 begonnen met een conceptuele verkenning van hoe we overgangszones in dit onderzoek opvatten en hoe we naar integrale sturing bij beleid voor overgangszones kijken. Deze verkenning bestond uit de volgende onderdelen:

- een literatuurstudie en een verkenning van beleidsdocumenten over concepten als 'bufferzone' en 'overgangszone die grenst aan natuur';
- een literatuurstudie over relevante aspecten van beleidsintegratie en integrale sturing bij het realiseren van overgangszones.

Het resultaat van deze conceptuele verkenning is een analytisch kader voor hoe wij in dit onderzoek overgangszones opvatten en naar welke aspecten van beleidsintegratie we kijken bij het beleid voor overgangszones van provincies (zie hoofdstuk 2).

### 1.4.2 Verdieping door vier casestudies

Na de conceptuele verkenning hebben we ingezoomd op het beleid van vier provincies die we hebben geselecteerd met behulp van een globale schriftelijke inventarisatie onder alle provincies in mei 2022. Hierbij werd geïnventariseerd wat er momenteel gebeurt ten aanzien van (beleid voor) overgangszones rondom natuurgebieden. Hoofdvragen van deze inventarisatie waren:

- Welke voorbeelden zijn er van overgangszones?
- Welk provinciaal beleid is er voor overgangszones?

De vragenlijst is ingevuld door een of twee strategischbeleidsmedewerkers per provincie. Deze inventarisatie was bedoeld om een eerste indruk te krijgen van het provinciale beleid voor overgangszones die grenzen aan natuur, en om een selectie voor casestudies te kunnen maken. Criteria bij deze selectie waren:

- Er is een duidelijke link met NNN of Natura 2000.
- Er is sprake van zo veel mogelijk variatie in gebruiksfuncties (zoals landbouw, woningbouw, energie, water, ...).
- Het beleid bevindt zich in een zo ver mogelijk gevorderde ontwikkelingsfase, zodat kan worden teruggekeken.

We hebben uiteindelijk gekozen voor de provincies Gelderland, Noord-Brabant, Overijssel en Limburg, omdat hier de meeste concrete aanknopingspunten voor beleid voor overgangszones leken te zijn. In het kader van de derde Lerende Evaluatie van het Natuurpact is het Planbureau voor de Leefomgeving in 2021 gestart met een verkenning van het beleid voor biodiversiteit buiten het NNN (waaronder beleid voor overgangszones) van de andere provincies. Voor het overgangszonebeleid van de andere provincies verwijzen we daarom naar de WOt-special die nog wordt gepubliceerd, en naar (het achtergronddocument voor) de rapportage van de derde Lerende Evaluatie van het Natuurpact die in 2023 uitkomt.

In juli en augustus 2021 hebben we interviews gedaan met twee tot vijf beleidsmedewerkers per provincie binnen het natuur-, landbouw- of ruimtelijkeordeningsbeleid. Vervolgens hebben we tot en met januari 2022 documentanalyse gedaan om het beleid voor overgangszones in de vier provincies te kunnen beschrijven. Actualiseringen in het beleid na deze datum hebben we dus niet meegenomen in deze verkenning. In april 2022 hebben we de casestudies teruggekoppeld in een online-reviewsessie met verschillende provincies.

## 1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van dit rapport beschrijven we de bevindingen van onze conceptuele verkenning. Eerst gaan we in op de literatuurstudie die we gedaan hebben naar de begrippen 'bufferzone' en 'overgangszone'. Deze concepten worden vaak door elkaar gebruikt. Toch is hun betekenis niet helemaal hetzelfde. Vervolgens schetsen we in dit hoofdstuk welke recente ontwikkelingen in het (natuur)beleid als aanleiding kunnen

---

worden gezien voor de huidige introductie van overgangszones. Hieruit wordt duidelijk dat de geschetste (beleids)ontwikkelingen er toe leiden dat overgangszones breder en integraler worden opgevat dan voorheen, toen bufferzones en overgangszones vooral vanuit het perspectief van natuurbescherming werden ingestoken. Daarna gaan we kort in op de concepten 'beleidsintegratie' en 'integrale sturing'. We eindigen met het analysekader waarmee we in dit onderzoek de provinciale beleidspraktijk voor overgangszones die grenzen aan natuur analyseren.

In hoofdstuk 3 tot en met 6 beschrijven we het beleid dat de provincies Gelderland, Limburg, Noord-Brabant en Overijssel hebben ontwikkeld of nog (willen) ontwikkelen voor overgangszones. Per provincie geven we een overzicht van de verschillende soorten beleid voor overgangszones die grenzen aan natuur, dit betreft zowel het bestaande beleid (vanuit EHS en Natuurpact, KRW) als het beleid dat momenteel nog in ontwikkeling is in het kader van de stikstofaanpak. Verder gaan we in op de volgende drie vragen:

1. Gaat het om een beschermzone voor de aangrenzende natuur of om een integrale ontwikkelzone voor het gebied als geheel?
2. Betreft het bestaand beleid of een nieuwe beleidsontwikkeling?
3. Worden overgangszones gezien als een doel, middel of uitkomst?

Tot slot beschrijven we welke uitdagingen de provincie verwacht voor de beoogde integrale gebiedsaanpak in het beleid dat momenteel in ontwikkeling is voor overgangszones in het kader van de stikstofaanpak. Voor de verdere beschrijving van de verschillende soorten beleid per provincie verwijzen we naar bijlagen 1 t/m 4. Voor de duiding van het bestaande beleid voor overgangszones in de vier onderzochte provincies verwijzen we naar bijlage 5. En we verwijzen naar bijlage 6 voor de duiding van het beleid dat nog in ontwikkeling is in de vier provincies.

In hoofdstuk 7 beantwoorden we de onderzoeksvragen van dit onderzoek. We beantwoorden de eerste onderzoeksvraag door onderscheid te maken tussen het bestaande beleid voor overgangszones die grenzen aan natuur en nieuw beleid dat nog in ontwikkeling is in het kader van de stikstofaanpak. Ook duiden we dit bestaande en nieuwe beleid aan de hand van een aantal aspecten, namelijk: ligging, begrenzing, (beoogde) beleidsaanpak en integraliteit van de doelen van de overgangszones. De tweede onderzoeksvraag wordt beantwoord door in te gaan op de uitdagingen die de vier provincies verwachten bij de beoogde integrale gebiedsaanpak voor het beleid voor overgangszones dat nog in ontwikkeling is in het kader van de stikstofaanpak. Tot slot zetten we het beleid van de vier onderzochte provincies in het licht van het beleid van de andere provincies, en gaan we kort in op vervolgonderzoek in de provincie Gelderland die het meest gevorderd is met de uitwerking van overgangsgebieden in het kader van de stikstofaanpak.

---

## 2 Conceptuele verkenning en context

### 2.1 Inleiding

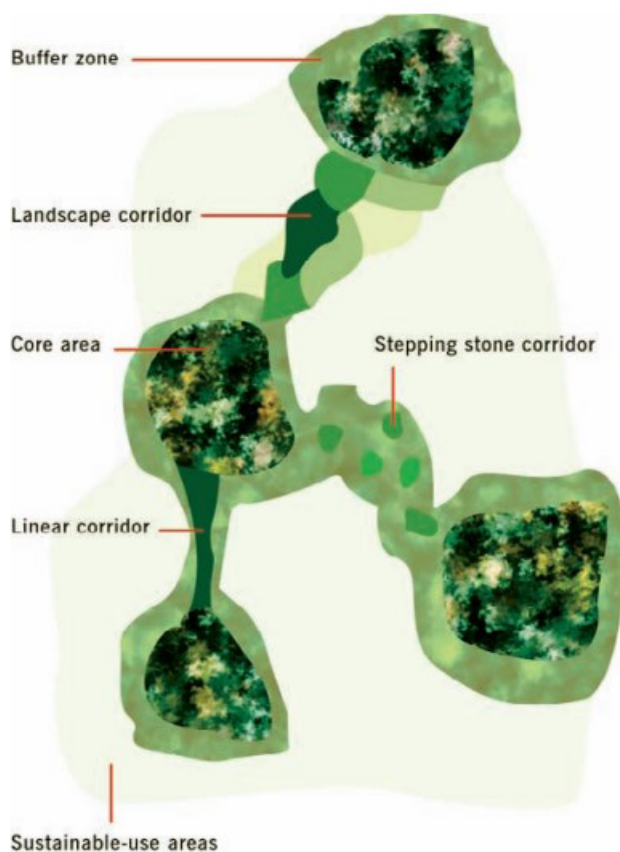
In dit hoofdstuk beschrijven we de bevindingen van onze conceptuele verkenning. In twee rapporten van het Adviescollege Stikstofproblematiek (2019; 2020) worden de concepten 'bufferzone' en 'overgangszone' gehanteerd. Ook de tweede Lerende Evaluatie van het Natuurpact (2020) geeft veel aandacht aan het concept 'overgangszone'. Momenteel verkent binnen het Programma Natuur (IPO en Ministerie van Landbouw, 2020 a en b) een werkgroep de mogelijkheden van overgangsgebieden voor stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Bufferzones, overgangszones en overgangsgebieden zijn echter niet geheel nieuwe concepten. De IUCN introduceerde deze concepten al 50 jaar geleden. Bufferzones en overgangszones worden als concepten momenteel vaak door elkaar gebruikt. Toch is de betekenis van deze twee concepten niet helemaal hetzelfde. In paragraaf 2.2 gaan we in op de betekenis van deze begrippen. In paragraaf 2.3 beschrijven we welke recente ontwikkelingen in het (natuur)beleid als aanleiding kunnen worden gezien voor de huidige introductie van een meer integrale benadering van overgangszones. In paragraaf 2.4 gaan we kort in op de concepten 'beleidsintegratie' en 'integrale sturing'. We eindigen in paragraaf 2.5 met het analysekader van dit onderzoek. Hierin lichten we toe hoe we overgangszones in dit onderzoek opvatten, hoe we naar de mate van integraliteit en multifunctionaliteit van overgangszones kijken, en hoe we de uitdagingen bij de beoogde integrale gebiedsaanpak voor overgangszones opvatten in termen van 'multi-sector', 'multi-actor' en 'multi-level governance'.

### 2.2 Wat is een overgangszone?

Het concept 'overgangszone' wordt momenteel op verschillende plekken geïntroduceerd. Wat houdt het in en in hoeverre is een overgangszone iets anders dan een bufferzone? Terwijl een bufferzone gebruikt wordt om een bepaald natuurgebied te beschermen tegen negatieve effecten, maakt een overgangszone volgens Bennett & Mulongoy (2006) deel uit van een groter ecologisch netwerk dat zich richt op het behoud van ecologische processen. Dit netwerk bestaat uit de volgende onderdelen (zie figuur 2.1):

- Core area: gebied waarin behoud van biodiversiteit de hoofdtak is, ook als het gebied niet wettelijk beschermd is.
- Corridors: fysieke, ecologische verbindingen tussen verschillende core areas.
- Bufferzones: zones die het netwerk tegen mogelijke negatieve effecten beschermen, waarin alleen activiteiten plaatsvinden die passend zijn bij deze hoofdtak.
- Sustainable-use areas: gebieden die gericht zijn op duurzaam gebruik van natuurlijke middelen en tegelijkertijd op het behoud van de meeste ecosystemendiensten.

Zowel een bufferzone als een sustainable-use area zijn onderdeel van een overgangszone (Daggenvoorde, 2019). Het verschil tussen de twee zones is dat de bufferzone zich vooral richt op het beperken van activiteiten zodat negatieve effecten op de core area worden voorkomen, terwijl de sustainable-use area zich meer richt op de ontwikkeling van de duurzame aard van de activiteiten in dit gebied. In een sustainable-use area zijn meer activiteiten mogelijk dan in een bufferzone indien deze activiteiten op een duurzame manier worden uitgevoerd (Bennett & Mulongoy, 2006). Er bestaat daarmee geen eenduidig doel van een overgangszone. Enerzijds wordt een overgangszone gezien als een uitbreiding van het beschermde gebied, waarbij het voornamelijk draait om het weghouden van economische activiteiten uit het gebied. Anderzijds wordt de overgangszone gezien als integratie van het beschermde gebied met de omliggende regio (Martino, 2001). Hierdoor is het van belang om bij een overgangszone onderscheid te maken tussen twee varianten: een bufferzone die functies scheidt ter bescherming van de biodiversiteit in het kerngebied, en een sustainable-use area die functies koppelt en waar ecosystemendiensten worden ontwikkeld (Daggenvoorde, 2019).



**Figuur 2.1** De verschillende onderdelen van een ecologisch netwerk (Bennett & Mulongoy, 2006).

## 2.3 Recente ontwikkelingen als context voor overgangszones

In deze paragraaf schetsen we welke huidige ontwikkelingen in het (natuur)beleid als aanleiding kunnen worden gezien voor de huidige introductie van overgangszones. Tevens laten we zien dat overgangszones momenteel relatief integraal worden opgevat en dus niet alleen vanuit het perspectief van natuurbescherming worden ingestoken.

### 2.3.1 Ontwikkelingen in beleid

#### **Natuurpact**

In het Natuurpact uit 2013 zijn de ambities met betrekking tot ontwikkeling en beheer van het Natuurnetwerk Nederland vastgelegd voor de periode tot en met 2027. De realisatie van deze ambities is gedecentraliseerd naar de provincies. Het kabinet maakt deze plannen mede mogelijk door gemiddeld € 200 miljoen per jaar te investeren in natuur. Dit geld loopt via het provinciefonds naar provincies, maar het geld is niet geoormerkt. Rijk en provincies hebben in het Natuurpact afgesproken dat dit geld vooral is bedoeld voor beheer en aankoop van NNN. Het pact dient verder te leiden tot maatschappelijke betrokkenheid en het versterken van de relatie tussen natuur en economie.

Uit de eerste Lerende Evaluatie van het Natuurpact bleek dat het een uitdaging voor provincies is om het NNN in 2027 af te ronden en dat zelfs na succesvolle afronding van het NNN maximaal 65% van de VHR-doelstelling kan worden behaald (PBL & WUR, 2017). De beleidsstrategie die gericht is op het realiseren en beschermen van het NNN lijkt dus niet voldoende om de ecologische doelstellingen te behalen, onder andere omdat soorten meer ruimte nodig hebben of last hebben van de activiteiten en condities buiten het netwerk. Vandaar dat in de tweede Lerende Evaluatie van het Natuurpact het concept 'overgangszones' is geïntroduceerd.



---

## **Wet Stikstofreductie en Natuurverbetering**

De Wet stikstofreductie en natuurverbetering (Wsn) is ingegaan op 1 juli 2021. Het doel van de Wsn is een structurele oplossing voor het stikstofprobleem en de negatieve gevolgen van stikstof voor de bestaande Natura 2000-gebieden.

Deze structurele aanpak stikstof omvat drie specifieke sporen. Spoor 1 betreft de stikstofreductie-maatregelen ofwel het stikstofbronbeleid. Spoor 2 betreft het natuurherstel. Het doel hiervan is om de negatieve gevolgen van overmatige stikstofdepositie op de natuurkwaliteit te verminderen en de natuur en biodiversiteit te verbeteren. Het Kabinet stelt hiervoor voor de periode 2021 t/m 2030 ongeveer 3 miljard euro ter beschikking. Binnen dit spoor brachten eind 2020 Rijk (LNV) en provincies (IPO) het Uitvoeringsprogramma Natuur uit. Dit programma bevat een concretere uitwerking van de bijna 3 miljard euro aan extra rijksmiddelen voor natuurherstel vanuit de structurele aanpak stikstof. Spoor 3 van de structurele aanpak stikstof is natuurinclusieve ruimtelijke inrichting. De gedachte is dat ook een andere inrichting van de ruimte kan bijdragen aan het verbeteren van de natuurkwaliteit. Daarbij gaat het er vooral om de stikstof- en natuurdoelen te combineren met bestaande functies en andere ambities, bijvoorbeeld in de vorm van agrarisch natuurbeheer door boeren, zonneparken gecombineerd met natuurontwikkeling of natuurinclusieve woningbouwontwikkeling. Natuurinclusieve ruimtelijke inrichting kan ook samengaan met andere maatschappelijke opgaves waaronder waterveiligheid, de energietransitie en klimaatbestendigheid. Op landelijk niveau zijn er twee concrete beleidssporen waarin dit spoor verder wordt uitgewerkt. Dit zijn de Agenda Natuurinclusief als onderdeel van het Programma Natuur (LNV en provincies) en het Nationaal Programma voor het Landelijk Gebied (NPLG) als uitwerking van de NOVI (ministerie van BZK samen met andere overheden).

### **Programma Natuur en Agenda Natuurinclusief**

In de Tweede Kamerbrief van 24 april 2020 (TK, 2020, 35 334, nr. 131) kondigde het kabinet aan om tot en met 2030 jaarlijks een substantieel bedrag, oplopend naar € 300 miljoen, beschikbaar te stellen voor natuurherstel en natuurontwikkeling, en dit uit te werken in het gezamenlijke Programma Natuur. Belangrijke hoofdlijn van het programma is om condities te realiseren voor een gunstige staat van instandhouding (SvI) van alle soorten en habitats onder de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR). Het programma maakt deel uit van de structurele stikstofaanpak. Deze opgave wordt opgepakt in samenhang met andere maatschappelijke opgaven, zoals de klimaatopgave, landbouw- en energietransitie. De inzet van het programma richt zich vooral op maatregelen in en rond beschermde natuurgebieden (Natura 2000 en het Natuurnetwerk Nederland). Dit gebeurt in twee fases. De eerste fase heeft vooral betrekking op realisatie van herstel binnen natuurgebieden. De tweede fase betreft realisatie van systeemherstel buiten natuurgebieden, zoals overgangszones.

Daarnaast werken Rijk en provincies aan de 'Agenda Natuurinclusief' waarin voor de langere termijn de ambities en kansen voor een natuurinclusieve samenleving in beeld worden gebracht, met versterkte aandacht voor de natuur in onze nabije omgeving, zowel binnen als buiten natuurgebieden. De Agenda Natuurinclusief is een spoor binnen het Programma Natuur dat wordt getrokken door IPO, LNV, NM, Staatsbosbeheer en LandschappenNL. De agenda wil bijdragen aan een natuurinclusieve toekomst. Het richt zich op het versterken van de Basiskwaliteit Natuur: op de natuur overal in Nederland, niet alleen in de natuurgebieden. De missie is dat biodiversiteit als vanzelf wordt verweven in alle maatschappelijke sectoren, in ons denken en doen als samenleving. De Agenda Natuurinclusief wil het verschil gaan maken, en zorgen dat:

- natuur als oplossing wordt gezien voor de grote opgaven waar we voor staan;
- natuur op haar werkelijke (economische) waarde wordt geschat;
- natuur standaard onderdeel is van keuzes die we maken.

### **Nationaal Programma Landelijk Gebied**

Als uitvloeisel van de Nationale Omgevingsvisie – NOVI (Ministerie van BZK, 2020) wordt in het Nationaal Programma Landelijk Gebied een strategie uitgewerkt voor het landelijk gebied (PBL, 2021). Deze strategie is tegelijkertijd nationaal én gebiedsgericht. In dit programma staat de relatie tussen landbouw en natuur centraal. Sturing op de ontwikkelingsruimte voor de landbouw is het meest urgent op plaatsen waar de druk op de kwaliteit van de omgeving het grootst is: in de nabijheid van kwetsbare natuur (Natura 2000-gebieden), in grondwaterbeschermingsgebieden en in veenweidegebieden, waar de bodem daalt en die van

---

grote culturele waarde zijn. Verder wordt aandacht besteed aan sturing in gebieden waar de concentratie van bedrijven groot is of waar bedrijven dicht bij bewoond gebied liggen. Doel daarbij is om per gebied te kijken welke functies met minimale belasting inpasbaar zijn in zones rond Natura 2000-gebieden. Deze functie kan natuur zijn, maar ook extensieve en emissiearme landbouw, andere passende economische functies of (kleinschalige) woningbouw. Verplaatsing van functies kan daarbij aan de orde zijn, waarbij onderzocht wordt of een meer activerend ruimtelijk beleid kan worden ingezet om tot een herinrichting van het landelijk gebied te komen (PBL, 2021). Vanuit het Nationaal Programma Landelijk Gebied is een nieuw begrip geïntroduceerd: landschapsgronden. Dit begrip is geïntroduceerd omdat er nu alleen sprake is van landbouwgrond of natuurgrond.

### 2.3.2 Actuele visies op overgangszones

#### **Overgangszones volgens de tweede Lerende Evaluatie Natuurpact**

In de tweede Lerende Evaluatie van het Natuurpact (2020) wordt uitgelegd waarom systeemherstel van groot belang is en dat daarom ook naar gebieden buiten natuurgebieden moet worden gekeken. Volgens het PBL is voor duurzaam herstel van biodiversiteit een aanpak nodig die gericht is op systeemherstel om natuurlijke processen te herstellen zoals de waterhuishouding en de onderlinge verbinding van ecosystemen in het landschap. Voor systeemherstel is het nodig om te kijken naar de onderliggende oorzaken van de achteruitgang van biodiversiteit en om vervolgens deze oorzaken aan te pakken. Dat betekent dat ook gekeken wordt naar de invloed van omliggende landbouw of vervuiling op grotere afstand (zoals in beekdalen). Dit zal volgens het PBL vragen om een gebiedsaanpak op een hoger schaalniveau dat niet wordt begrensd door grenzen van Natura 2000-gebieden of het Natuurnetwerk. In veel gebieden zal een dergelijke aanpak niet alleen de bestaande natuurgebieden en hun directe omgeving raken, maar ook de landbouw, recreatie en stedelijke gebieden daaromheen.

Verder geeft de tweede Lerende Evaluatie van het Natuurpact (2020) aan hoe in een overgangszone grenzend aan het Natuurnetwerk de natuuropgave kan worden gecombineerd met opgaven voor klimaat en landbouw. Deze integrale aanpak biedt volgens de tweede Lerende Evaluatie van het Natuurpact op de lange termijn (meer dan 10 jaar) extra kansen voor natuurherstel. Een overgangszone kan bijvoorbeeld ruimte bieden aan nieuwe natuur op plekken nabij het Natuurwerk waar versnippering of een tekort aan leefgebied een probleem is, of om maatregelen te treffen om watersystemen te herstellen – zoals het verhogen van het grondwaterpeil en het herstellen van beeklopen – die verder reiken dan het Natuurnetwerk. Door in te zetten op extensivering van de landbouw in een overgangszone kan de scherpe ruimtelijke scheiding tussen natuur en intensievere vormen van landbouw verminderen. Met deze gerichte extensivering wordt de druk op de natuur in het Natuurnetwerk verlaagd, wat zal bijdragen aan natuurherstel (PBL & WUR, 2020: p.14).

#### **Overgangszones volgens het Adviescollege Stikstofproblematiek**

In het eindadvies van de Commissie Remkes 'Niet alles kan overal' (Adviescollege Stikstofproblematiek, 2020) wordt gepleit voor een structuur voor het landelijk gebied met een groene invulling voor de natuur, een rode invulling voor de landbouw, en met daartussen een oranje multifunctionele invulling. In de 'oranje' overgangsgebieden rond en tussen natuurgebieden is de kwaliteit van het landelijk gebied het beste geborgd door middel van landschappelijk verweven functies die bijdragen aan de kwaliteit van de leefomgeving van het landelijk gebied. In deze overgangsgebieden is ruimte voor een multifunctionele inrichting en kunnen economische functies gecombineerd worden met andere functies, in combinatie met cultuurlandschap bepalende natuur en natuurinclusieve landbouw (2020: p.26).

Het Adviescollege Stikstofproblematiek (2020: p.23) stelt dat om de kwetsbaarheid van de natuur te verminderen, het van belang is dat de natuur robuust en veerkrachtig is en tegen een stootje kan. Daarvoor zijn toereikende overgangsgebieden rond natuurgebieden en onderlinge verbindingen (corridors) van belang waar – op basis van een integrale afweging – ruimte moeten zijn voor landbouw, natuurinclusief wonen, recreatie/toerisme en energietransitie, zodat de aanliggende natuurgebieden worden beschermd en daarmee de kwaliteit van de natuur wordt bevorderd. Volgens het adviescollege is het daarbij van belang te beseffen dat voor elk van deze overgangsgebieden gebiedspecifiek maatwerk nodig is, en dat 'niet alles kan, en zeker niet overal'.

---

Het Adviescollege Stikstofproblematiek (2020: p.99) spreekt naast sanering of verplaatsing van intensieve landbouw juist ook over verwevenheid van functies in deze overgangsgebieden, bijvoorbeeld tussen natuur en extensieve landbouw. In de overgangsgebieden moet worden gezocht naar een optimale ruimtelijke verwevenheid van functies (natuur, landschap, water, extensieve landbouw, transitie duurzame energie, woningbouw, recreatie) ingegeven door de te realiseren doelen (2020: p.94). *“Benader het vraagstuk van natuurherstel vanuit het bredere perspectief van het Natuurnetwerk Nederland (NNN), en in samenhang met andere grote opgaven. Benut hiervoor een integraal ontwerp, en werk vanuit een visie op het landelijk gebied, waar het natuurherstel en de overgangsgebieden onderdeel van uitmaken, naast de economische functies in het landelijk gebied.”*

## 2.4 Wat is beleidsintegratie en integraal beleid?

De realisatie van overgangszones rondom natuurgebieden en de bijbehorende governance is grotendeels nog in ontwikkeling. Er wordt verwacht dat een integrale gebiedsaanpak nodig is (PBL & WUR, 2020) maar dat hier nog veel uitdagingen liggen. Ook het landelijke Programma Natuur (IPO en Ministerie van LNV, 2020a en 2020b) en het Nationaal Programma Landelijk Gebied dat momenteel in de maak is, gaan uit van een integrale gebiedsgerichte aanpak waarbij provincies een regierol nemen bij de uitwerking en uitvoering in deelgebieden.

Maar wat is beleidsintegratie of integraal beleid? Volgens de Van Dale verwijst geïntegreerd beleid naar beleid waarin de relevante onderdelen samengebracht zijn tot een geheel.

Mickwitz et al. (2009) splitsen beleidsintegratie op in drie aspecten: inclusie, consistentie en integratie. Hierbij wordt duidelijk dat integratie verdergaand is dan de andere twee vormen. Inclusie betekent dat doelen van het ene domein worden opgenomen in het andere domein. Bij consistentie worden doelen onderling in overeenstemming gebracht, waarbij inconsistenties worden opgemerkt en opgelost. En integratie houdt in dat er voldoende gewicht wordt gegeven aan nieuwe doelen, zodat deze in belangrijke mate meewegen in beslissingen. In een WOT-interne notitie uit 2022 geven De Wit et al. aan dat het er bij integratie tussen beleidssectoren dan om gaat dat doelen vanuit het ene beleidsdomein onderdeel worden van een ander beleidsdomein. Waarbij de resultaten van het beleid worden beoordeeld op het behalen van doelen uit beide domeinen, en waarbij middelen uit beide domeinen worden ingezet.

Beleidsintegratie houdt echter meer in dan alleen integratie van doelen (en middelen om deze doelen te bereiken). Biesbroek en Candel (2020) hanteren vier dimensies van beleidsintegratie tussen beleidssectoren:

1. het opvatten van de beleidsopgave als sector-overschrijdend in de beleidskaders;
2. de betrokkenheid van en interactie tussen meerdere beleidssystemen of beleidssectoren;
3. de aanwezigheid van integrale en samenhangende beleidsdoelen;
4. een coherente mix aan beleidsinstrumenten.

In een intern document uit 2021 heeft Boonstra aangegeven dat beleid geïntegreerd kan worden genoemd op basis van de mate waarin het voldoet aan de volgende criteria:

- Volledigheid: zijn alle gevolgen van een beleidsbeslissing in tijd en ruimte, voor andere beleidsopgaven en verschillende groepen actoren meegenomen?
- Aggregatie: zijn de gevolgen gewogen op een overstijgend niveau op basis van een overkoepelende norm?
- Consistentie: zijn de verschillende elementen van het beleid (doelen, instrumenten, procedures etc.) in lijn met elkaar en dringt het beleid door in alle relevante beleidsniveaus en uitvoeringsorganisaties?

Volgens Boonstra (2021) gaat het bij beleidsintegratie dus niet alleen over horizontale integratie tussen verschillende beleidssectoren, maar ook over verticale integratie tussen verschillende beleidsniveaus. Daaraan zou ook diagonale integratie kunnen worden toegevoegd: integratie tussen verschillende soorten actoren of domeinen in de samenleving (overheid, ondernemers, maatschappelijke organisaties, burgers, etc.). Beleidsintegratie kan daarmee op drie vlakken plaatsvinden:

- horizontale samenwerking en afstemming tussen beleidssectoren (multi-sector governance);
- verticale samenwerking en afstemming tussen overheidslagen (multi-level governance);

- 
- diagonale samenwerking en afstemming tussen betrokken actoren, bijvoorbeeld in een gebied (multi-actor governance).

Kuindersma et al. (2020b) onderscheiden multi-level governance, multi-actor governance en multi-sector governance als drie belangrijke typen van institutionele veranderingen binnen het huidige natuurbeleidsarrangement. Bij multi-sector governance gaat het volgens Kuindersma et al. (2020) om het integreren van belangrijke ontwikkelingen binnen andere sectoren in het natuurbeleid. Dit raakt aan de algemene constatering dat het natuurbeleid steeds meer wordt bepaald door ontwikkelingen vanuit andere sectoren. De afstemming/integratie van het natuurbeleid met/in andere beleidssectoren is van belang omdat:

1. de grootste uitdagingen van het natuurbeleid zich buiten de traditionele natuurgebieden bevinden via milieubelasting vanuit bijvoorbeeld de landbouw;
2. natuurbeleid steeds meer wordt vormgegeven in ander beleid en door andere stakeholders dan het traditionele, sectorale natuurbeleid;
3. natuurgebieden niet alleen een natuurfunctie hebben, maar ook bijvoorbeeld een functie voor recreatie of waterkwaliteit.

Multi-actor governance verwijst naar de ontwikkeling dat besluitvorming over publieke zaken (zoals natuur) steeds meer plaatsvindt buiten de overheid of in samenwerking met marktpartijen, maatschappelijke organisaties en burgers. Bij multi-level governance staat de gedachte centraal dat besluitvorming steeds meer, en vaak tegelijkertijd, op verschillende niveaus plaatsvindt (internationaal, nationaal, regionaal, lokaal) (Hooghe & Marks, 2001; Van der Zouwen, 2006).

## 2.5 Analyse kader

In dit onderzoek verkennen we welk beleid vier provincies hebben ontwikkeld of (willen) ontwikkelen voor overgangszones die grenzen aan natuur, en welke uitdagingen zij verwachten bij de beoogde integrale gebiedsaanpak voor overgangszones. In deze paragraaf beschrijven we het analysekader waarmee we in deze verkenning naar de provinciale beleidspraktijk voor overgangszones hebben gekeken. Dit gebeurt op basis van onze conceptuele verkenning van de begrippen 'overgangszone' en 'beleidsintegratie' en de beschrijving van de recente (beleids)ontwikkelingen als context voor de hedendaagse kijk op overgangszones.

### 2.5.1 Opvatting van overgangszones

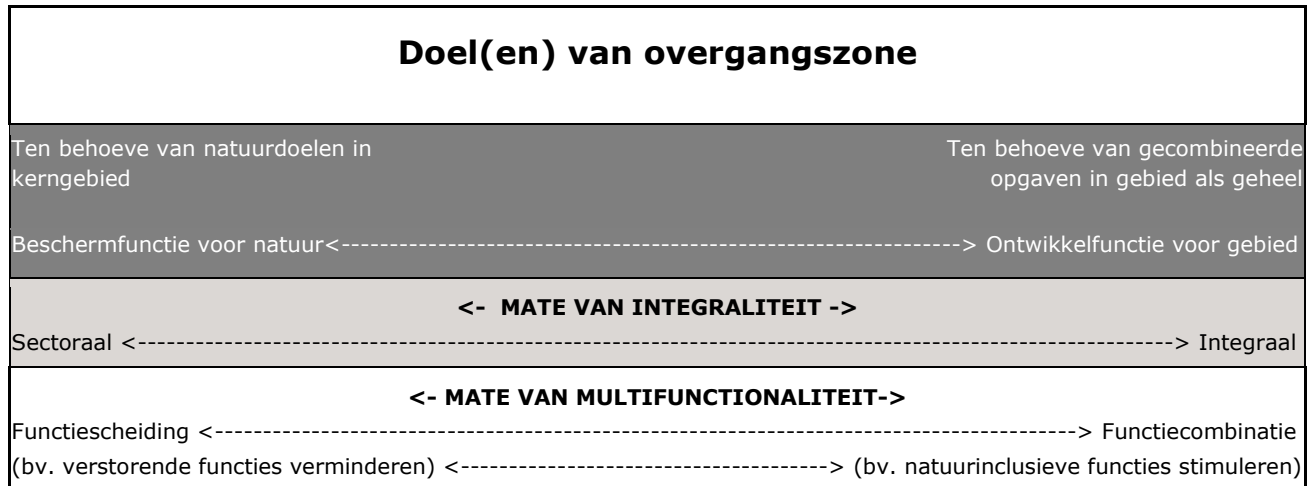
Op basis van onze conceptuele verkenning van het begrip 'overgangszone' in paragraaf 2.2 maken we bij een overgangszone onderscheid tussen twee hoofdvarianten: een bufferzone die functies scheidt ter bescherming van de biodiversiteit in het kerngebied en een sustainable-use area die functies koppelt en waar ecosysteemdiensten worden ontwikkeld (Bennett & Mulongoy, 2006; Daggenvoorde, 2019). In dit onderzoek hanteren we de volgende globale omschrijving van overgangszones:

*Onder overgangszones verstaan we gebieden die grenzen aan natuur (zowel Natura 2000 als NNN), waar de harde grens tussen deze natuur en andere gebruiksfuncties zachter wordt gemaakt door verandering van de gebruiksfuncties in deze gebieden, met de bedoeling om natuurdoelen en soms ook andere beleidsdoelen te realiseren.*

### 2.5.2 Integraliteit van doelen van overgangszones

De doelen die provincies nastreven met het beleid voor overgangszones zijn bepalend voor de mate van integraliteit van een overgangszone. Het kan bijvoorbeeld gaan om het realiseren van natuurdoelen (bv. VHR-doelen), maar ook om het realiseren van andere opgaven (bv. duurzame landbouw). Afhankelijk van deze (mix van) doelen zien we in de praktijk verschillende soorten overgangszones met een verschillende mate van integraliteit, liggend op het spectrum van sectoraal naar integraal. De twee hypothetische uitersten zijn enerzijds een zone waar puur geredeneerd wordt vanuit bescherming van de natuur in het aanliggende

kerngebied (sectoraal natuurdoel) en anderzijds een zone waar geredeneerd wordt vanuit gecombineerde opgaven in het gebied als geheel, waaronder natuurdoelen (integrale opgaven). In een zone met gecombineerde opgaven worden functiecombinaties, zoals natuurinclusieve activiteiten, nagestreefd en wordt er gestreefd naar meerwaarde voor zowel de natuur in het kerngebied als voor de andere betrokken functies en opgaven in het gebied. In een zone met alleen een beschermende functie voor de natuur in het kerngebied is sprake van functiescheiding, en worden bijvoorbeeld (agrarische of economische) verstorende gebruiksfuncties verminderd om de natuurdoelen te behalen (zie figuur 2.1).



**Figuur 2.1** Integraliteit van doelen en gebruiksfuncties in overgangszones die grenzen aan natuur.

Bij de beschrijving van het provinciale beleid voor overgangszones in de vier provincies gaan we vooral in op de mate van integraliteit van de doelen die met overgangszones worden nagestreefd, en in het verlengde daarvan de (beoogde) mate van multifunctionaliteit, dat wil zeggen de (beoogde) functiescheiding dan wel functiecombinatie in de overgangszones. We beschrijven dus vooral de (ambities voor) integrale opgaven die provincies met overgangszones (willen) oppakken. We beschrijven slechts in lichte mate hoe de provincies die beoogde integraliteit in doelen en gebruiksfuncties in de praktijk (willen) realiseren. We beschrijven ook slechts in lichte mate hoe provincies samenwerken of afstemmen met gebiedsactoren en andere overheidslagen, en welke instrumenten en middelen daarbij worden ingezet. Het provinciale beleid voor overgangszones middels een integrale gebiedsaanpak is namelijk nog volop in ontwikkeling in het kader van de landelijke stikstofaanpak. Wel gaan we in op de sturingsvraagstukken en uitdagingen die provincies hierbij verwachten.

### 2.5.3 Governance-uitdagingen bij overgangszones

Bij het provinciale beleid voor overgangszones die grenzen aan natuur is dus in meer of mindere mate sprake van het integreren van verschillende doelen en gebruiksfuncties, en daarmee beleidssectoren. Welke opgaven, beleidsdoelen en gebruiksfuncties willen de vier provincies integreren bij overgangszones die grenzen aan natuur? Deze integratie tussen beleidssectoren (multi-sector governance) is gekoppeld aan multi-actor en multi-level governance. Een belangrijk aspect dat namelijk samenhangt met het integreren van beleidssectoren bij overgangszones is de wijze waarop wordt samengewerkt met actoren uit verschillende domeinen in het betreffende gebied. Omdat we dit aspect nog niet kunnen bekijken in de huidige beleidspraktijk, vragen we de provincies naar de *verwachte* uitdagingen hierbij. Welke gebiedsactoren zouden betrokken moeten worden en welke rol zouden zij moeten nemen? Hoe kan het beste onderling worden samengewerkt en afgestemd? En welke rol kan de provincie bij deze samenwerking en afstemming nemen? Welke kansen en obstakels zijn hierbij aan de orde? Het tweede samenhangende aspect is de wijze waarop wordt afgestemd met andere overheden bij het realiseren van overgangszones. Ook hier vragen we de provincies naar de *verwachte* uitdagingen. Welke overheidslagen zouden welke rol moeten nemen (gemeente, provincie, EU, Rijk, regio en waterschap)? Op welke wijze zou verticale afstemming of samenwerking moeten plaatsvinden tussen de verschillende bestuurslagen? Welke kansen en obstakels zijn er, bijvoorbeeld ten aanzien van maatwerk en daadkracht?



# 3 Beleid voor overgangszones in Gelderland

## 3.1 Inleiding

Er kunnen binnen de provincie Gelderland drie soorten beleid worden onderscheiden die betrekking hebben op overgangszones. Allereerst is binnen het bestaande Gelderse natuurbeleid (EHS, Natuurpact) de Groene Ontwikkelzone vastgelegd in de provinciale Omgevingsvisie. Deze categorie wordt niet letterlijk zo genoemd, maar kan wel worden opgevat als overgangszone. In 2021 is het begrip 'overgangsgebied' geïntroduceerd in de Uitvoeringsagenda van de Gelderse Maatregelen Stikstof en zijn er overgangsgebieden indicatief op kaart gezet. Dit beleid is echter nog in ontwikkeling. Tenslotte is er beleid voor natuurinclusieve landbouw, dat door de provincie Gelderland vooral in deze overgangsgebieden wordt gestimuleerd. Hier is geen sprake van een aparte beleidscategorie, maar van een uitvoeringsstrategie binnen de overgangsgebieden. Voor de beschrijving van deze drie soorten beleid verwijzen we naar bijlage 1. In paragraaf 3.2 beschrijven we hoe overgangszones in Gelderland overall worden opgevat en ingezet. In paragraaf 3.3 gaan we in op de uitdagingen die provinciale beleidsmedewerkers van Gelderland verwachten bij de integrale gebiedsaanpak voor het beleid dat nog in ontwikkeling is voor overgangszones, mede op basis van eerdere ervaringen binnen andere (integrale) gebiedsprocessen.

## 3.2 Hoe worden overgangszones opgevat en ingezet?

### 3.2.1 Mate van integraliteit: beschermzone voor natuur of multifunctionele ontwikkelzone?

Binnen het bestaande Gelderse natuurbeleid (EHS, Natuurpact) wordt niet over overgangszones gesproken, maar kunnen we wel een beleidscategorie voor overgangszones onderscheiden: de Groene Ontwikkelzone. Daarnaast wordt er momenteel in het kader van de stikstofaanpak beleid ontwikkeld waarin wel expliciet over overgangsgebieden gesproken wordt en die ook indicatief op de kaart worden aangeduid. In deze overgangsgebieden wordt o.a. met beleid voor natuurinclusieve landbouw invulling gegeven aan de nadere uitwerking. Het beleid voor natuurinclusieve landbouw wordt echter niet als een aparte beleidscategorie voor overgangszones gezien, maar als een uitwerkingsstrategie.

In tabel 3.1 geven we een overzicht van de ligging en begrenzing, de doelen en functiecombinaties en de (beoogde) beleidsaanpak van het beleid voor overgangszones in Gelderland.

**Tabel 3.1** *Overzicht van beleid voor overgangszones in Gelderland.*

Beleidscategorie	Ligging en begrenzing gebied	Doelen en functiecombinaties	(Beoogde) beleidsaanpak
<b>Groene Ontwikkelzone</b>	Grenzend aan NNN, vastgelegd op kaart	Versterking van NNN door functiecombinaties van natuur met andere functies mogelijk te maken en daarmee de condities voor het NNN te verbeteren	Planologische zone
<b>Overgangsgebieden Gelderse Maatregelen Stikstof</b>	Overgangsgebieden grenzend aan Natura 2000-gebieden, indicatief op kaart	Natuur versterken in Natura 2000-gebieden door verminderen stikstofemissie, verbeteren van staat van instandhouding en robuust systeemherstel. Ruimte voor natuurinclusieve landbouw en eventueel woningbouw en energietransitie	Gebiedsgerichte aanpak Natuurinclusieve landbouw als uitvoeringsstrategie

---

De Groene Ontwikkelzone is een zone die al in 2013 is opgenomen in de omgevingsvisie en omgevingsverordening, en waar bepaalde economische activiteit mogelijk is onder voorwaarde dat de aangrenzende natuur wordt versterkt. Het is dus een enigszins integrale 'ontwikkelzone', waar naast natuur ook landbouw, verblijfs- en dagrecreatie, infrastructuur, woningen en bedrijven onder voorwaarde ruimte kunnen krijgen. De natuurkwaliteit in het aangrenzende NNN staat echter voorop. Het is echter geen zone waar de provincie actief stuurt op het realiseren van integrale opgaven, het betreft reactief beleid voor initiatieven die ontstaan in deze zone.

In de Gelderse Maatregelen Stikstof zijn in 2021 overgangsgebieden grenzend aan Natura 2000-gebieden indicatief op kaart aangegeven. Aanleiding hiervoor is stikstofvermindering en natuurherstel. Hierbij gaat het om bronmaatregelen en natuur(inclusieve) maatregelen. Insteek is om hier tot integrale gebiedsontwikkeling en uitvoering te komen samen met andere opgaven zoals verdroging en de landbouwtransitie. Soms zijn er ook opgaven voor energie en verstedelijking. Hoewel het verbeteren van de natuurkwaliteit in de Natura 2000-gebieden leidend is, lijken de overgangsgebieden dus redelijk integraal te worden opgevat. Het zijn gebieden met ontwikkelmogelijkheden voor natuurinclusieve landbouw en met meekoppelkansen vanuit andere opgaven. De overgangsgebieden zijn dus met name bedoeld voor het beperken van stikstofdepositie, verdroging en andere aantasting van Natura 2000-gebieden, maar binnen deze randvoorwaarden is er ontwikkelruimte voor de landbouw en eventueel andere ruimtelijke ontwikkelingen zoals duurzame energie en woningbouw. Dit gebeurt vooral door natuurinclusieve landbouw te bevorderen en door bijvoorbeeld meer natuur, bos of landschapselementen te ontwikkelen. De provincie Gelderland koppelt dus vooral natuurdoelen aan de overgangsgebieden, maar is wel zoekende in hoeverre ruimtelijke opgaven als woningbouw en energietransitie kunnen worden meegenomen.

### 3.2.2 Bestaand beleid of nieuw beleidsconcept in ontwikkeling?

De Groene Ontwikkelzone bestaat dus al langer binnen het natuurbeleid (EHS, Natuurpact), maar het begrip overgangsgebied is pas in 2021 geïntroduceerd in het kader van de Gelderse Maatregelen Stikstof. Overgangsgebieden zijn daarmee nog een pril concept gerelateerd aan de gebiedsgerichte stikstofaanpak die nog in ontwikkeling is. De stikstofproblematiek is (ook vanuit het Rijk) dus een belangrijke aanleiding om met overgangsgebieden aan de slag te gaan. Er wordt vooral gezocht naar zachtere functionele overgangen tussen landbouw en natuur. Nieuw is dat de gebiedsgerichte aanpak voor bescherming van natuur zich richt op robuust ecologisch systeemherstel en niet alleen op de Natura 2000-gebieden. Ook de combinatie met de ontwikkeling van natuurinclusieve landbouw in de gebieden die grenzen aan natuur is relatief nieuw. Natuurlijk bestond er al eerder integraal gebiedsgericht beleid, maar dat functionele overgangen worden benadrukt, is als nieuw aan te merken.

Volgens een beleidsmedewerker van de provincie Gelderland is het logisch dat er momenteel gedacht wordt aan overgangsgebieden. Natuurgebieden zijn volgens deze medewerker steeds meer 'ecologische eilanden in een ecologische woestijn' geworden, want het contrast wordt steeds groter. Anderzijds is de medewerker verbaasd dat overgangsgebieden nu zo prominent op de kaart komen te staan. Vanuit het Rijk zijn overgangsgebieden heel nadrukkelijk op de agenda gezet bij provincies. De aanleiding was volgens deze medewerker vooral het landelijke Programma Natuur en de landelijke stikstofaanpak, geïntroduceerd door het Rijk. Voor de provincie Gelderland is het nieuw dat er nog sterker dan voorheen gekeken wordt vanuit robuust systeemherstel. Dan blijkt ook steeds meer dat je niet alleen in de natuurgebieden moet kijken, maar ook in de gebieden eromheen. En dat is toch wel de aanleiding geweest voor de provincie Gelderland om meer na te gaan denken over overgangsgebieden.

Volgens een beleidsmedewerker van de provincie Gelderland is ook het denken over natuurinclusief relatief nieuw en ook dat de biodiversiteit in het landelijk gebied moet worden verhoogd. Hiervoor is het Gelders Uitvoeringsprogramma Biodiversiteit ontwikkeld. Via de overgangsgebieden maakt de provincie Gelderland een verbinding tussen de bronmaatregelen van de stikstofaanpak en de beoogde natuurinclusieve inrichting van het landelijke gebied. De provincie wil hier natuurinclusieve zones rond natuurgebieden aanleggen, waar zeer intensief agrarisch grondgebruik wordt omgevormd naar natuurinclusieve landbouw.

Eerder was het de maatschappelijke en politieke wens om maatregelen buiten Natura 2000-gebieden zo veel mogelijk te beperken. Met de Gelderse Milieumaatregelen Stikstof komt er een omslag: maatschappelijk,



---

politiek en ambtelijk. Ambtelijke ecologen moeten volgens een provinciaal medewerker nog leren om groot te denken vanuit een ruimere systeembegrenzing. Volgens deze medewerker was natuur de zachtere functie, die het vaak aflegde in de afweging met andere ruimtelijke functies. Dat beeld is nu aan het kantelen, waarbij natuur een meer dominante, kaderstellende functie kan worden. De innovatie van overgangszones lijkt daarmee niet alleen in de realisatie ervan te zitten, maar ook in een andere manier van denken over de rol van natuur binnen de ruimtelijke ordening.

### 3.2.3 Zijn overgangszones een doel, middel of uitkomst?

De provincie Gelderland ziet de overgangsgebieden in het kader van de Gelderse Milieumaatregelen Stikstof vooral als een middel om de natuur in de Natura 2000-gebieden te versterken en om de stikstofcrisis te bezweren. Dit gebeurt door natuurinclusieve landbouw te bevorderen en door bijvoorbeeld meer natuur, bos of landschapselementen te ontwikkelen. Een overgangsgebied staat dan dus ten dienste van het naastgelegen natuurgebied. Ook vanuit de Nationale Omgevingsvisie ziet een Gelderse beleidsmedewerker een overgangszone als een middel waarbij functies als woningbouw en duurzame energie het hoofddoel van ecologisch systeemherstel kunnen bekostigen, een soort rood-voor-groenbenadering zoals die in het verleden bij gebiedsontwikkeling in praktijk werd gebracht.

Natuurinclusieve landbouw in de overgangsgebieden is zowel een doel (vanuit de transitie duurzame landbouw) als een middel (voor natuurherstel in aangrenzende natuurgebieden). Het Gelders Uitvoeringsprogramma Biodiversiteit (Provincie Gelderland, 2020b) zet ook in op het nemen van maatregelen om de natuurinclusiviteit en de biodiversiteit te verhogen in het landelijk gebied. Ook gedragsverandering bij boeren is volgens een beleidsmedewerker een doelstelling. Daarmee zijn er dus twee perspectieven. Overgangsgebieden worden enerzijds gezien als een *middel* om de natuur in natuurgebieden te verbeteren, en anderzijds als een *doel* om de landbouw grenzend aan natuurgebieden natuurinclusiever te maken.

## 3.3 Governance-uitdagingen bij overgangszones

### **Provincie regierol om verschillende gebiedsopgaven te concretiseren**

Volgens de provincie Gelderland is het een worsteling om de gebiedsopgaven concreet te maken. De provincie ziet hierbij een regierol voor zichzelf en wil graag aan de slag met een gebiedsgerichte aanpak. Maar hoe dat precies moet, is nog niet helemaal duidelijk, en het zal naar eigen verwachting veel verandering vragen van de eigen organisatie. De provincie wil een aantal gebieden aanwijzen waar ze met prioriteit de integrale gebiedsgerichte aanpak in de praktijk brengen. De provincie vindt het van belang om niet te blijven afwachten, maar om zelf het initiatief te nemen in de overgangsgebieden. *"Anders zit de hele boel binnenkort op slot voor de landbouw, en dan wordt het een grote leegloop daar. Dus we moeten echt op tijd zelf het initiatief nemen, zelf de regie daarop nemen, en op tijd die transitie inzetten."*

### **Zoektocht naar reikwijdte van overgangsgebieden samen met betrokken partijen**

Het nog niet vastleggen van overgangsgebieden, dat wil zeggen alleen indicatief zonder formele juridische status, is volgens de provincie Gelderland een bewuste keuze. De provincie wil letterlijk en figuurlijk ruimte behouden voor maatwerk naar de stakeholders in de gebieden. In het ene gebied kan een overgangsgebied er totaal anders uitzien dan in het andere gebied. De provincie Gelderland wil voorkomen dat overgangsgebieden door anderen worden geïnterpreteerd als beschermingszones waar de provincie allerlei beperkingen gaat opleggen. De provincie wil met de overgangsgebieden aangeven dat binnen zo'n zone ook ontwikkelingen mogelijk zijn. Maar wellicht dat de overgangsgebieden die gaan ontstaan later nog wel een formele status krijgen. Het is voor de provincie nog niet helemaal duidelijk wat hierin de beste aanpak is. Het indicatief op kaart zetten van de overgangsgebieden was vooral een manier om de begroting voor het Programma Natuur scherper te krijgen zonder doel om scherp te zoneren. Een zone van 1 km leidt tot andere kosten dan een zone van 5 km. Dit heeft naar de buitenwereld toe indrukken gegeven die de provincie niet had bedoeld. Het is een uitdaging om bij het prille begin duidelijkheid te geven, maar ook ruimte voor maatwerk te behouden.

---

## **Meer uitgaan van hoe boeren tot natuurinclusieve landbouw willen komen**

De provincie Gelderland wil in de gebiedsgerichte aanpak in overgangsgebieden meer uitgaan van hoe de boeren zelf tot natuurinclusieve landbouw willen komen, aangezien een opgelegde herinrichting in een gebied niet zal werken, en werken met de kansen die de boeren zelf zien wel. *“Met de landbouw dient gekeken te worden hoe zij tot natuurinclusieve landbouw willen komen in dat hele systeemherstelgebeuren. Dat is eigenlijk toch wel een nieuw iets in het hele gebiedsgericht werken.”*

## **Inhoudelijke uitgangspunten wel vasthouden**

Aan de andere kant geeft de provincie Gelderland ook aan dat de inhoudelijke uitgangspunten niet onderhandelbaar zijn en dat het moeilijk is om de ondergrens te bepalen bij onderhandelingen in een gebiedsgerichte aanpak. Binnen deze context wil de provincie zoeken naar de mogelijkheden om samen op te trekken met de boeren en eventuele andere gebiedsactoren. *“We moeten de inhoudelijke uitgangspunten aangeven en daar gaan we niet aan zitten draaien. Maar anderzijds kijk je natuurlijk wel wat is er mogelijk is om samen op te trekken.”*

## **Vrijblijvend of verplichtend instrumentarium?**

Het is nog de vraag of de provincie Gelderland inzet op vrijblijvendheid dan wel verplichting. De provincie vraagt zich af welke instrumenten tegelijk of navolgend zijn in te zetten en hoe deze zich tot elkaar verhouden. Kunnen faciliterende instrumenten (bijvoorbeeld helpen bij het maken van vrijblijvende bedrijfsplannen) en dwingend instrumentarium (onteigenen) naast elkaar worden toegepast? Wat betekent dit voor de gebiedsgerichte aanpak? Enerzijds wordt er gezegd: je moet een stok achter de deur hebben. Dwang van onteigening of vergunning-intrekking maakt gebiedsgericht beleid vloeiend. Maar het kan ook het draagvlak voor een gebiedsgerichte aanpak voor lange tijd wegnemen. Dit gaat ook over wie de regie neemt, wie harde beslissingen durft te nemen. Uiteindelijk gaat het om het doorhakken van knopen, en het is lastig als die keuzes bepaalde sectoren pijn doen. De provincie lijkt te worstelen met de vraag of zij degene moet zijn die die knopen doorhakt.

## **Zoektocht naar inzet van beschikbaar grondbeleid**

Bij de omvorming naar natuurinclusieve landbouw is het benodigde grondinstrumentarium in de provincie Gelderland wel beschikbaar, maar het budget om ook het verlies op gebouwen te nemen ontbreekt nog. Dat maakt het lastig in de praktijk. Het instrumentarium is dus beschikbaar, maar het is nog zoeken naar hoe het goed kan worden ingezet.

## **Ontwikkelen van beleidsinstrumentarium voor de lange termijn**

Volgens de provincie Gelderland willen boeren niet een beheerovereenkomst voor 6 jaar afsluiten, maar het liefst voor 30 jaar. De provincie dient dan aan te tonen dat dat geen staatssteun is en moet op alle manieren dichttimmeren dat het een publiek belang is en dat het niet anders kan. Vervolgens blijft de vraag wat de rol van de provincie daarin is en wat het ondernemersrisico.

## **Hoe moeten prestaties worden gemonitord?**

Het regelen van de waardevermindering en het monitoren of prestaties worden geleverd is een zoektocht voor de provincie Gelderland. Bij het maken van duurzame afspraken met boeren kan het gaan over hydrologische maatregelen of het aanbrengen van landschapselementen. Maar hoe ga je dat vervolgens monitoren vraagt de provincie zich af? Welke prestatie-eisen, ook wel 'key performance indicators' (kpi's) genoemd, kunnen worden geformuleerd om het smart te maken?

## **Benutten van instrumenten van andere sectoren**

Vanuit de afdeling natuur binnen de provincie Gelderland zal nadrukkelijk een beroep worden gedaan op andere beleidsafdelingen en het instrumentarium dat hen ter beschikking staat. Zo is er een team Agrifood dat ook allerlei instrumenten heeft die mogelijk kunnen worden ingezet voor natuurinclusieve landbouw in overgangsgebieden in de gebiedsgerichte aanpak. Maar hoe instrumenten van andere sectoren het beste kunnen worden benut, is nog niet helemaal duidelijk.

## **Het Rijk hanteert verschillende aanpakken**

De provincie geeft aan moeite te hebben met de verschillende opstellingen vanuit het rijk en soms zelfs vanuit één ministerie. Het voorbeeld dat gegeven wordt is dat de directie Stikstof binnen LNV met een

---

opkoopregeling komt, en het Programma Natuur het via bedrijfsnatuurplannen etc. zoekt. Vanuit één ministerie wordt aangezet tot twee verschillende strategieën, waarbij de provincie zich afvraagt hoe deze zich tot elkaar verhouden.



# 4 Beleid voor overgangszones in Limburg

## 4.1 Inleiding

Formeel wordt de term 'overgangszone' niet gehanteerd door de provincie Limburg. Maar er is wel beleid dat betrekking heeft op overgangszones, waarvan beleid soms nog in ontwikkeling is. Ten eerste zijn binnen het recente waterbeleid hydrologische bufferzones opgenomen, die grenzen aan de grondwaterafhankelijke natuurgebieden van het Natuurnetwerk Limburg. Ten tweede kent het bestaande Limburgse natuurbeleid de Groenblauwe mantel, maar deze zal nog verder uitgewerkt worden. Ten derde zijn in het Aanvalsplan Stikstof Limburg 21 van de 23 Natura 2000-gebieden als stikstofgevoelig aangemerkt, en kunnen de gebieden rondom deze Natura 2000-gebieden als overgangszones worden opgevat. Ook dit beleid is nog in ontwikkeling. Voor de beschrijving van het beleid dat betrekking heeft op overgangszones verwijzen we naar bijlage 2. In paragraaf 4.2 beschrijven we hoe overgangszones in Limburg overall worden opgevat en ingezet. En in paragraaf 4.3 gaan we in op de uitdagingen die provinciale beleidsmedewerkers van Limburg verwachten bij de integrale gebiedsaanpak voor het beleid dat nog in ontwikkeling is voor overgangszones, mede op basis van eerdere ervaringen binnen andere (integrale) gebiedsprocessen.

## 4.2 Hoe worden overgangszones opgevat en ingezet?

### 4.2.1 Mate van integraliteit: beschermzone voor natuur of multifunctionele ontwikkelzone?

Binnen het bestaande Limburgse natuur- en waterbeleid (EHS, Natuurpact en KRW) wordt niet gesproken over overgangszones, maar kunnen we wel twee beleidscategorieën van overgangszones onderscheiden: de hydrologische bufferzones en de Groenblauwe mantel. Deze laatste is een samenvoeging en voortzetting van twee zones uit eerder natuurbeleid (namelijk de zilvergroeene natuurzone en de bronsgroene landschapszone). Deze zal de provincie nog herijken en verder uitwerken. Daarnaast wordt in het kader van de stikstofaanpak momenteel beleid ontwikkeld waarin over overgangszones rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden wordt gesproken, maar deze worden niet concreet aangewezen op kaart.

In tabel 4.1 geven we een overzicht van de ligging en begrenzing, de doelen en functiecombinaties en de (beoogde) beleidsaanpak van het beleid voor overgangszones in Limburg.

**Tabel 4.1** Overzicht van beleid voor overgangszones in Limburg.

Beleidscategorie	Ligging en begrenzing gebied	Doelen en functiecombinaties	(Beoogde) beleidsaanpak
<b>Hydrologische bufferzones</b>	Grenzend aan grondwaterafhankelijke natuurgebieden van het NNN, weergegeven op kaart	Beschermen van de grondwaterafhankelijke natuur binnen het Natuurnetwerk Limburg door ingrepen en ontwikkelingen in de omgeving die verlaging van de grondwaterstand in deze gebieden veroorzaken niet toe te staan	Planologische zone
<b>Groenblauwe mantel</b>	Grenzend aan NNN, nog niet op kaart weergegeven	Abiotische omstandigheden voor NNN en Natura 2000-gebieden herstellen door de water-, bodem- en milieucodities te verbeteren. Ruimte voor duurzame vormen van (kringloop)land- en tuinbouw en andere economische functies die bijdragen aan het realiseren van deze biodiversiteitsdoelen.	Planologische zone Zal verder worden uitgewerkt in samenhang met gebiedsgerichte stikstofaanpak

Beleidscategorie	Ligging en begrenzing gebied	Doelen en functiecombinaties	(Beoogde) beleidsaanpak
<b>Gebieden rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden</b>	Gebieden grenzend aan 21 stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Ze zijn niet als zoekgebieden weergegeven op kaart	Kwaliteit stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden verbeteren door stikstofemissie bij de bron aan te pakken, natuurherstelmaatregelen én ruimte voor nieuwe bedrijvigheid in de land- en tuinbouwsector, maar ook de industrie, energie- en bouwsector.	Gebiedsgericht aanpak per Natura 2000-gebied  Georganiseerd middels drie gebiedstafels

Binnen het Provinciale Waterprogramma 2022-2027 heeft de provincie Limburg voor de belangrijkste grondwaterafhankelijke natuurgebieden binnen het Natuurnetwerk Limburg (de vroegere natte natuurplek), waaronder Natura 2000-gebieden, een extra beschermingsregime ingesteld in de vorm van hydrologische bufferzones rond deze gebieden. Het betreffen planologische zones die op kaart zijn weergegeven waarmee de provincie de grondwaterafhankelijke natuur binnen het Natuurnetwerk Limburg beschermt door ingrepen en ontwikkelingen in de omgeving die verlaging van de grondwaterstand in deze gebieden veroorzaken niet toe te staan. De hydrologische bufferzones zijn dus sectoraal gericht op het beschermen van de grondwaterafhankelijke natuur binnen het Natuurnetwerk Limburg.

De Groenblauwe mantel bestaat uit gebieden die als een soort mantel tussen en om het Natuurnetwerk Limburg liggen. Het gaat om een gebied van ca. 36.000 ha. De Groenblauwe mantel wordt in de Provinciale Omgevingsvisie Limburg van 2021 wel beschreven, maar nog niet op kaart weergegeven. Via voorgaande beleidscategorieën uit eerder natuurbeleid, de zilvergroeene natuurzone en bronsgroene landschapszone, is wel aan te geven waar de Groenblauwe mantel ongeveer zou kunnen gaan liggen. Een herijking van de doelen en prioritering voor de Groenblauwe mantel is nog wel nodig volgens provinciale beleidsmedewerkers. Met deze herijking van doelen kan ook herijking van de begrenzing optreden. De provinciale medewerkers benadrukken dat vastlegging van de begrenzing van de Groenblauwe mantel in de provinciale omgevingsverordening noodzakelijk is om te kunnen sturen. Aanleiding voor de Groenblauwe mantel was vooral de slechte abiotische kwaliteit in Natura 2000-gebieden. Later is de stikstofproblematiek hieraan toegevoegd. Maatregelen hebben betrekking op aanleg van kleine landschapselementen en bosontwikkeling, integrale wateraanpak, restricties voor grondwater en compensatieplicht via het planologisch instrumentarium (provinciale omgevingsverordening). De financiën waren de afgelopen tien jaar afwezig voor de realisatie van de voorlopers van de Groenblauwe mantel. De aanpak moest het daardoor vooral van wet- en regelgeving hebben. Met de Specifieke Uitkering (SPUK) vanuit het Programma Natuur die het Rijk voor de stikstofaanpak extra ter beschikking stelt, komen nu wel financiële middelen beschikbaar voor de Groenblauwe mantel. De Groenblauwe mantel is in eerste instantie een zone met een beschermende functie voor het aangrenzende NNN en gericht op de realisatie van biodiversiteitsdoelen door het verbeteren van water-, bodem- en milieucondities. Klimaatverandering (droogte en wateroverlast) en de overbelasting met stikstof zijn twee thema's die momenteel belangrijker zijn geworden binnen de Groenblauwe mantel. Wanneer aan de doelen van de Groenblauwe mantel geen afbreuk wordt gedaan, kan de Groenblauwe mantel als een 'ontwikkelzone' worden gezien waar meekoppelkansen mogelijk zijn vanuit andere functies zoals landbouw, wonen, energieopwekking, economie en recreatie.

In het Aanvalsplan Stikstof (2020) zet de provincie Limburg in op 21 stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden van de in totaal 23 Natura 2000-gebieden in Limburg. De omgevingen van deze 21 gebieden kunnen worden gezien als overgangszones. Deze gebieden zijn niet als zoekgebieden op de kaart aangegeven. Naast stikstofreductie heeft de provincie Limburg ook oog voor andere opgaven zoals natuur-, lucht- en waterkwaliteit, biodiversiteit en maatschappelijke en economische ontwikkelingen. In de Limburgse aanpak zal een gebiedsgerichte benadering gevolgd worden om in en rondom de 21 stikstofgevoelige Limburgse Natura 2000-gebieden tot passende oplossingen, beleidsmaatregelen en vergunningverlening te komen. De provincie Limburg kiest hierbij voor een aanpak via drie gebiedstafels: Noord-, Midden- en Zuid-Limburg. Vervolgens zullen de opgaven nader worden gespecificeerd per gebied. Gebiedsgericht ook omdat er per Natura 2000-gebied verschillende aspecten en actoren een rol spelen. Enerzijds binnen het gebied zelf (kwaliteit van natuur en de biodiversiteit alsook de voorgestelde herstel- en verbetermaatregelen), anderzijds buiten het gebied, omdat hier verschillende bronnen van stikstofemissies uit verschillende sectoren aan de orde zijn. Tenslotte brengt de provincie Limburg in beeld welke 'ontwikkelbehoefte' er in de gebieden is en probeert zij tot een nieuwe balans per gebied te komen. Ook zullen in deze aanpak andere

---

(maatschappelijke) doelen in de afweging een rol spelen. Te denken valt aan de opgaven rondom klimaat- en energiebeleid of urgente bovenregionale opgaven. In de Limburgse gebiedsgerichte aanpak wordt dus niet alleen naar de land- en tuinbouwsector gekeken, maar juist ook naar andere sectoren zoals industrie, mobiliteit, energie- en bouwsector. De gebieden om de 21 stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden heen hebben dus vooral de functie om de aangrenzende natuur te beschermen en versterken, maar er zal in de gebiedsprocessen uitdrukkelijk ook gezocht worden naar mogelijkheden om ruimte te geven aan meekoppelkansen vanuit andere maatschappelijke of economische opgaven.

#### 4.2.2 Bestaand beleid of nieuw beleidsconcept in ontwikkeling?

##### **Extra geld vanuit stikstofaanpak brengt Groenblauwe mantel deels dichterbij**

Het Programma Natuur en de SPUK-middelen zijn vooral gericht op de condities van de Natura 2000-gebieden. Met de SPUK-middelen gaat de provincie Limburg twee integrale gebiedsplannen ontwikkelen: Noord- en Midden-Limburg en Zuid-Limburg. Daar zitten ook veel maatregelen in die gericht zijn op de gebieden buiten Natura 2000. Het idee van de provincie Limburg is om ongeveer de helft van deze middelen in de Natura 2000-gebieden te besteden, en de andere helft erbuiten, dus in de zogenaamde overgangszones, bufferzones, verbindingzones of hydrologische maatregelen ten behoeve van die natuur. Hiermee komen er extra middelen beschikbaar voor de Groenblauwe mantel, die al langer bestaand beleid is, maar waar eerder geen geld voor was.

##### **Bestaande zones uit natuurbeleid verder uitwerken en specificeren**

De provincie Limburg zal het concept overgangszones nog verder uitwerken, waarbij ook bestaande zones zoals de Groenblauwe mantel verder uitgewerkt zullen worden. 'Relicten' van eerder beleid, zoals de Groenblauwe mantel, zullen voor de grote rijksopgaven nog specifiekere uitgewerkt moeten worden. Zowel qua begrenzing als qua instrumenten. De Groenblauwe mantel is volgens de provincie nu nog te generiek en de opgaven voor deze zone zullen nog nader bekeken moeten worden. Veel gebieden rond Natura 2000 zitten nu niet in de Groenblauwe mantel, maar het zijn wel gebieden waar het belangrijk is om maatregelen te nemen op het gebied van nitraat, stikstof of water. De provincie Limburg wil met specifiekere zones gaan werken: op sommige plekken is er bijvoorbeeld streng beleid of kan er geen intensieve landbouw meer bestaan en op andere plekken zijn juist weer meer mogelijkheden. Hiervoor is de Groenblauwe mantel nog te generiek volgens de provincie Limburg.

#### 4.2.3 Zijn overgangszones een doel, middel of uitkomst?

De genoemde beleidscategorieën van overgangszones in Limburg zijn een middel om natuurdoelen en soms ook andere doelen te realiseren. Maar in de gebieden rondom de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden waar met een gebiedsgerichte aanpak zal worden gewerkt, worden de betreffende overgangszones eigenlijk meer gezien als een mogelijke uitkomst van de gebiedsaanpak. Maar dit zal nog moeten blijken in de praktijk.

### 4.3 Governance-uitdagingen bij overgangszones

##### **Integraal herijken van bestaand provinciaal beleid is nodig**

De provincie Limburg heeft in de provinciale omgevingsvisie aangegeven dat zij de aanpak van kwetsbare gebieden zoals Natura 2000-gebieden, Wet Ammoniak en Veehouderijgebieden, extensiveringsgebieden, de Groenblauwe mantel (beek- en rivierdalen) en het Nationaal Landschap Zuid-Limburg integraal gaat herijken. Naast de sterke overlap in deze kwetsbare gebieden zijn er meervoudige doelen te bereiken door een gebiedsgerichte benadering. Hierbij zijn natuur-, water-, landschappelijke en milieukundige doelen leidend voor keuzes (Provincie Limburg, 2020 c en d). Een beleidsmedewerker geeft aan dat het bestaande provinciale beleid hiervoor integraal herijkt zal moeten worden en dat dat nog een grote opgave zal zijn.

##### **Concretisering van ruimteveragend beleid in de gebieden doet pijn en maakt het complex**

De provincie Limburg geeft aan dat de concretisering van doelen in de gebieden complex zal zijn en tot conflicten kan leiden, zeker wanneer er op sommige plekken beperkingen voor de landbouw zouden komen. Volgens een beleidsmedewerker wordt momenteel nog op redelijk abstract niveau gesproken met partijen uit

---

de gebieden en dan is men het vrij snel met elkaar eens. Op het moment dat echt aan de slag wordt gegaan in een gebied en als dan zou blijken dat de landbouw op sommige plekken niet alles meer kan doen, dan wordt de opgave complexer. Volgens een beleidsmedewerker leidde het Interbestuurlijk Programma (IBP) Heuvelland tot minder ingrijpende maatregelen dan wat momenteel vanuit het Aanvalsplan Stikstof wordt voorgestaan. Voor het IBP Heuvelland is namelijk minder ruimte nodig en daar gaat het vooral om maatregelen op boerenerven door boeren zelf. De provincie verwacht dat er in de stikstofaanpak meer ruimte nodig is, bijvoorbeeld in de beekdalen voor water. Er zullen percelen nat moeten worden, waarvoor de landbouw dan ruimte zal moeten bieden. In zulke situaties, met gronden, ruilen, aankoop, verkoop, functieverandering etc., wordt het complex en verwacht de provincie wel knelpunten.

### **Sectorale rijksmiddelen meer 'ontschot' inzetten bij integrale gebiedsaanpak**

Een beleidsmedewerker geeft aan dat de middelen uit de Specifieke Uitkering Programma Natuur meer ontschot zouden moeten kunnen worden ingezet. De provincie Limburg zou de middelen die nu heel scherp voor bepaalde doelen zijn aangewezen, meer ontschot willen kunnen inzetten in integrale gebiedsontwikkelingen. *"Want als die opgaves zo integraal zijn en zo lastig te tackelen, dan moet je een aantal dingen specifiek doen, maar waarschijnlijk ook een aantal dingen meer gebiedsgericht, waar je met die specifieke uitkering er niet mee wegkomt."*



---

# 5 Beleid voor overgangszones in Noord-Brabant

## 5.1 Inleiding

Binnen het bestaande natuurbeleid van de provincie Noord-Brabant (EHS en Natuurpact) kan de Groenblauwe mantel worden opgevat als overgangszone. En in het kader van de gebiedsgerichte stikstof-aanpak die momenteel nog in ontwikkeling is, onderscheidt de provincie Noord-Brabant beïnvloedingszones rondom de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Voor de beschrijving van dit beleid verwijzen we naar bijlage 3. In paragraaf 5.2 beschrijven we hoe overgangszones overall in Brabant worden opgevat en ingezet. In paragraaf 5.3 gaan we in op de uitdagingen die provinciale beleidsmedewerkers van Brabant verwachten bij de integrale gebiedsaanpak voor het beleid dat nog in ontwikkeling is voor overgangszones, mede op basis van eerdere ervaringen binnen andere (integrale) gebiedsprocessen.

## 5.2 Hoe worden overgangszones opgevat en ingezet?

### 5.2.1 Mate van integraliteit: beschermzone voor natuur of multifunctionele ontwikkelzone?

Binnen het bestaande Brabantse natuurbeleid (EHS, Natuurpact) wordt niet over overgangszones gesproken, maar zou de Groenblauwe mantel wel als overgangszone kunnen worden opgevat. Daarnaast hanteert de provincie Noord-Brabant in het kader van de Brabantse Ontwikkelaanpak Stikstof beïnvloedingszones voor stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden.

In tabel 5.1 geven we een overzicht van de ligging en begrenzing, de doelen en functiecombinaties en de (beoogde) beleidsaanpak van het beleid voor overgangszones in Noord-Brabant.

**Tabel 5.1** *Overzicht van beleid voor overgangszones in Noord-Brabant.*

Beleidscategorie	Ligging en begrenzing gebied	Doelen en functiecombinaties	(Beoogde) beleidsaanpak
<b>Groenblauwe mantel</b>	Grenzend aan NNN, vastgelegd op kaart	Omgevingskwaliteit en recreatiemogelijkheden versterken door samenhangende aanpak van natuur, landschap en water waardoor de gevolgen van klimaatveranderingen voor de natuur en het watersysteem beter kunnen worden opgevangen	Planologische zone
<b>Beïnvloedingszones Brabantse Ontwikkelaanpak Stikstof</b>	Globale cirkels rond 14 stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden	Stikstofreductie, (hydrologisch) systeemherstel, een ruimtelijke inrichting die de natuur in de Natura 2000-gebieden versterkt, een duurzaam perspectief voor de landbouw en oog voor opgaven zoals klimaatverandering, de energietransitie en de woningbouw- en mobiliteitsopgave	Gebiedsgerichte aanpak per Natura 2000-gebied en de beïnvloedingszone eromheen

---

De Groenblauwe mantel is opgenomen in de Interim Omgevingsverordening Noord-Brabant<sup>3</sup> van maart 2021. Het grenst aan het Natuurnetwerk Brabant en is een planologische zone waarmee waarden ten aanzien van natuur, landschap en water worden beschermd of versterkt. Het is geen 'ontwikkelzone' voor economische ontwikkelingen, behalve dan recreatiemogelijkheden, die alleen worden toegestaan als de benoemde aanwezige waarden worden versterkt. Het heeft dus vooral een beschermende functie en dient vooral om bestemmingsplannen waarin nieuwe bebouwing is opgenomen, te toetsen. Het betreft dus reactief beleid, de provincie stuurt met deze zone niet actief op het realiseren van integrale opgaven in deze gebieden. Daarmee is deze beleidscategorie voor de provincie minder relevant in het kader van de huidige discussie over overgangszones vanuit de stikstofaanpak en andere opgaven.

In de Brabantse Ontwikkelaanpak Stikstof 1.0 (2020) heeft de provincie Noord-Brabant de omliggende beïnvloedingszones van veertien stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden aangegeven op kaart. Met deze veertien beïnvloedingszones verbreedt de provincie de aandacht van de kern – een waardevol natuurgebied of beekdal – naar het totale beïnvloedingsgebied. Dat beïnvloedingsgebied is soms bebouwd en wordt veelal agrarisch gebruikt. Niet alleen puntbronnen van stikstof in en om natuurgebieden hebben grote invloed, maar ook de uitspoeling van meststoffen en onttrekking van water vanuit hoger gelegen gebieden hebben grote invloed op voldoende schoon en gezond water en op de biodiversiteit. Juist in de zones rondom natuurgebieden moet volgens de provincie Noord-Brabant in de komende decennia het verschil worden gemaakt (voor natuur). De bedoeling is dat in de beïnvloedingszones knelpunten worden weggenomen voor Natura 2000-gebieden: verdroging van natuurgebieden (verbeteren watersysteem), stikstofdepositie in natuurgebieden (verminderen van uitstoot) en aantasting van natuurgebieden (o.a. verminderen gewasbeschermingsmiddelen, uitspoeling van fosfaat en nitraat). Daarnaast draagt agrarisch natuurbeheer in hoge mate bij aan het herstel van biodiversiteit in het landelijk gebied. In de beïnvloedingszones wordt gewerkt vanuit integrale doelen op het gebied van water en natuur en met perspectief voor duurzame landbouw en met oog voor de ruimtelijke ontwikkelingen (verstedelijking, infrastructuur, ruimte voor energie), waarbij wel wordt gesteld dat dit de natuurdoelen niet mag schaden. De beïnvloedingszones zullen dus ook ingezet worden voor het aanpassen aan klimaatverandering, de energietransitie en de woningbouw- en mobiliteitsopgave. In de beïnvloedingszones zijn al die opgaven met elkaar verbonden.

### 5.2.2 Bestaand beleid of nieuw beleidsconcept in ontwikkeling?

#### **Nieuwe impuls als gevolg van stikstofopgave en verdrogingsproblematiek**

Volgens een beleidsmedewerker van de provincie Noord-Brabant was de aanpak van de provincie voorheen om binnen de begrenzingen van een gebied de doelstellingen voor het NNB, Natura 2000 en KRW te realiseren. Als gevolg van de stikstofcrisis constateert de provincie dat de gebieden soms niet groot genoeg zijn om deze opgaven in de gebieden te halen. En dat er ook een beroep moet worden gedaan op het gebied erbuiten, de zogenaamde beïnvloedingszones. Een andere beleidsmedewerker vult aan dat de verdrogingsproblematiek eigenlijk al voldoende aanleiding is om buiten de Natura 2000-gebieden te kijken: *"Al hadden we geen stikstofcrisis gehad in Brabant, dan hadden we nog steeds een heel grote verdrogingsproblematiek. We redden het niet met alleen het waterpeil op te zetten in natte natuurplekjes en Natura 2000. Daar kom je ook echt in beïnvloedingszones."*

### 5.2.3 Zijn overgangszones een doel, middel of uitkomst?

De Groenblauwe mantel kan worden gezien als een middel om de natuurkwaliteit van het Brabantse Natuurnetwerk te versterken. De beïnvloedingszones rondom de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden kunnen ook worden gezien als een middel om de natuurdoelen en stikstofdoelen te halen. Maar een beleidsmedewerker van de provincie Brabant geeft aan dat de provincie de beïnvloedingszones eigenlijk niet zo instrumenteel benaderen en dat deze zones meer een start van (het gesprek in) een gebiedsproces zullen zijn, of misschien een uitkomst van een gebiedsproces.

---

<sup>3</sup> Naar verwachting stellen Provinciale Staten de Omgevingsverordening in februari 2022 vast. De omgevingsverordening treedt gelijk met de Omgevingswet in werking.

---

## 5.3 Governance-uitdagingen bij overgangszones

### **Overheid en gebiedsactoren hebben elkaar nodig bij het realiseren van de complexe doelen**

Beleidsmedewerkers van de provincie Noord-Brabant geven aan dat de werkwijze en de inzet in een gebiedsproces nu echt anders zullen zijn. De overheid en gebiedsactoren blijven elkaar nodig hebben bij het realiseren van de complexe doelen. Er is dus een andere relatie die vraagt om andere rollen, arrangementen en instrumenten. Waarbij de overheid naast duidelijkheid over de eigen ambities ook meer moet overlaten aan andere partijen.

### **Samen met het gebied denken vanuit de verschillende grote opgaven**

De provincie Noord-Brabant maakt onderscheid tussen beleidsurgenties en gebiedsurgenties. Het is volgens de provincie van belang om die met elkaar te verbinden, en om van het begin af aan samen met het gebied te proberen om de beleidsurgenties en gebiedsurgenties aan elkaar te koppelen. Uit eerdere ervaringen in gebiedsprocessen in het kader van natuur- en wateropgaven is gebleken dat het heel belangrijk is dat de provincie het hele verhaal vanaf het begin van het gebiedsproces vertelt. Dat er grote gezamenlijke opgaven en problemen zijn in Brabant waar alle partijen last van hebben en gezamenlijk kunnen oplossen.

### **Nog geen zone op de kaart, eerst commitment in het gebied**

De beïnvloedingszones rondom de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden staan niet gedetailleerd op de kaart. De provincie Noord-Brabant wil dat ook niet, omdat er eerst samen met het gebied moet worden gekeken naar wat op hoofdlijnen wenselijk en mogelijk is. Op basis van commitment in het gebied kan vervolgens samen gekeken worden of en hoe er met een overgangszone gewerkt kan worden.

### **Financiële instrumenten ontwikkelen voor groenblauwe diensten**

Volgens een beleidsmedewerker is het heel belangrijk om financiële instrumenten te ontwikkelen voor groenblauwe diensten die agrariërs kunnen leveren in bijvoorbeeld overgangszones. Op die manier ontstaat er een goed toekomstperspectief voor agrariërs die willen omschakelen naar duurzame landbouw. Een andere beleidsmedewerker vult aan dat de provincie moet gaan nadenken over de keuze om in een keer af te kopen dan wel langdurig te compenseren.

### **Welke rol neemt de provincie in het grondbeleid ten opzichte van de markt?**

De provincie Noord-Brabant is bezig haar positie te bepalen in de gronddynamiek. Veel grondtransacties verlopen nu via de markt. Als agrariërs stoppen en er grond vrij komt, wil de provincie kunnen voorkomen dat er een vorm van landbouw in de plaats komt, die alsnog niet in balans is met het natuurlijk systeem. Daarnaast denkt de provincie na over grondbanken en grondfondsen.

### **Onteigeningen in overgangszones lastiger te onderbouwen**

Een beleidsmedewerker geeft aan dat het veel lastiger is om onteigening in een overgangszone te beargumenteren voor de rechter dan in een Natura 2000-gebied. Om een onteigening voor natuurdoelen in te kunnen zetten, moet de provincie nut, noodzaak en urgentie kunnen aantonen. Het lastige in overgangszones is de causaliteitsbewijslast. In een Natura 2000-gebied kun je onderbouwen dat als een bepaald perceel niet wordt vernat, dan een bepaalde habitat niet kan worden behouden. In een overgangszone is dat veel lastiger, want een bepaalde maatregel kan op plek X, Y of Z eenzelfde effect sorteren.

### **Gebiedsprocessen vergen veel meer tijd dan de gehanteerde tijdshorizon van beleid**

De gehanteerde tijdshorizon van 2027 voor realisatie van het Natuurnetwerk of de KRW en nu ook voor de stikstofaanpak is volgens de provincie te kort. De provincie verwacht dat het zal gaan om complexe gebiedsprocessen omdat ze geënt zijn op structureel herstel, die niet van het ene op het andere moment bedacht zijn, maar ook niet van het ene op het andere moment uitgevoerd. Bovendien wil de provincie de landbouw ook de tijd geven om over te schakelen.

### **Gebrek aan capaciteit en organisatiekracht**

Een provinciaal medewerker vraagt zich af of er wel voldoende capaciteit beschikbaar is om de gebiedsprocessen daadwerkelijk uit te voeren. Naast het beschikbaar zijn van financiële middelen dienen deze middelen ook nog weggezet te kunnen worden. Het gaat dan ook om de capaciteit bij gemeenten,

---

natuurorganisaties en belangenorganisaties zoals ZLTO om hun rol te pakken in de complexe gebiedsprocessen. Er zijn namelijk ook kleine gemeenten waar twee of drie mensen alles moeten doen in het buitengebied, van sociale teams tot aan RO en milieu. Dat is volgens de provincie echt een zorgpunt. Daarnaast is de markt voor mensen met ervaring in gebiedsgericht werken beperkt volgens de provincie.

### **Integrale mix van instrumenten nodig**

Beleidsmedewerker van de provincie Noord-Brabant vinden het van belang om in een gebied met een integrale opgave de verschillende sectorale instrumenten meer met elkaar te verbinden. Ze vragen zich af hoe zij bijvoorbeeld instrumenten als de biodiversiteitsmonitor en de groenblauwe diensten, die nu naast elkaar lopen, meer met elkaar kunnen verbinden. De provincie geeft ook aan dat er meer integraliteit gewenst is in de aanpak van het Rijk. Er bestaan veel verschillende sectorale regelingen en budgetten naast elkaar die de provincie aan elkaar moet koppelen. Het is volgens de provincie wenselijk als dat vanuit het Rijk al meer geïntegreerd wordt opgepakt. Ook de afstemming met de Europese financiële regelingen is complex. De provincie is op zoek naar hoe de verschillende financiële middelen op Europees, Rijks- en provinciaal niveau op een eenvoudige manier samen kunnen worden gebracht in de gebieden. Deze middelen zijn gekoppeld aan verschillende termijnen en resultaten, wat het voor de uitvoering in een gebied heel complex maakt en voor veel afstemmingsproblemen zorgt. De provincie probeert in gebieden tot maatregelen te komen die bijdragen aan verschillende doelstellingen, maar wil liever niet te hoeven shoppen in de vele verschillende geldpotjes om die doelstellingen te financieren. Dat is volgens de provincie nog een grote uitdaging.

### **Rijk moet duurzame visie en perspectief bieden op verbinden landbouw en natuur**

Provinciale medewerkers denken dat het voor boeren lastig kiezen is tussen de vele regelingen. Daarnaast hebben de boeren volgens de provincie niet het vertrouwen dat die regelingen er over tien jaar nog steeds zullen zijn. Het is daarom belangrijk dat het Rijk een duurzame visie en toekomstperspectief biedt op het verbinden van landbouw en natuur, waarin duidelijk wordt hoe de landbouw eruit ziet in de overgangszones en hoe de overheid de boeren wil helpen om een duurzaam perspectief te behouden.

# 6 Beleid voor overgangszones in Overijssel

## 6.1 Inleiding

In Overijssel wordt niet gewerkt met het begrip 'overgangszone', maar er is wel beleid dat in verband kan worden gebracht met overgangszones. Binnen het bestaande natuurbeleid (EHS en Natuurpact) kunnen de bufferzones binnen de uitwerkingsgebieden van de Overijsselse ontwikkelopgave Natura 2000 worden opgevat als overgangszones. Dit geldt ook voor de Zone Ondernemen met Natuur en Water. Daarnaast wordt er in het kader van de Gebiedsgerichte Aanpak Stikstof beleid ontwikkeld. Hier is echter geen sprake van zones die specifiek grenzen aan natuur. Voor de beschrijving van het beleid met betrekking tot overgangszones verwijzen we naar bijlage 4. In paragraaf 6.2 beschrijven we hoe overgangszones overall in Overijssel worden opgevat en ingezet. In paragraaf 6.3 gaan we in op de uitdagingen die provinciale beleidsmedewerkers van Overijssel verwachten bij de integrale gebiedsaanpak voor het beleid dat nog in ontwikkeling is voor overgangszones, mede op basis van eerdere ervaringen binnen andere (integrale) gebiedsprocessen.

## 6.2 Hoe worden overgangszones opgevat en ingezet?

### 6.2.1 Mate van integraliteit: beschermzone voor natuur of multifunctionele ontwikkelzone?

De provincie Overijssel heeft op dit moment geen overgangszones in het ruimtelijke geformuleerd, en er zijn ook geen zones aangeduid met functiecombinaties. Er is wel beleid dat in verband kan worden gebracht met overgangszones. Binnen het bestaande natuurbeleid (EHS, Natuurpact) zijn dat de bufferzones binnen de uitwerkingsgebieden van de Overijsselse ontwikkelopgave Natura 2000 en de Zone Ondernemen met Natuur en Water. Daarnaast is er het beleid dat momenteel wordt ontwikkeld in het kader van de Gebiedsgerichte Aanpak Stikstof. Hier is echter geen sprake van zones die specifiek grenzen aan natuur.

In tabel 6.1 geven we een overzicht van de ligging en begrenzing, de doelen en functiecombinaties en de (beoogde) beleidsaanpak van het beleid voor overgangszones in Overijssel.

**Tabel 6.1** Overzicht van beleid voor overgangszones in Overijssel.

Beleidscategorie	Ligging en begrenzing gebied	Doelen en functiecombinaties	(Beoogde) beleidsaanpak
<i>Bufferzones uitwerkingsgebieden N2000</i>	Gebieden grenzend aan Natura 2000-gebieden, worden begrensd in Provinciale Inpassingsplannen	Verbeteren en herstellen van natuurkwaliteit in Natura 2000-gebieden. Natuurherstelmaatregelen combineren met (aangepast) landbouwkundig gebruik zoals natuurinclusieve landbouw	Gebiedsprocessen
<i>Zone Ondernemen met Natuur en Water</i>	Het deel buiten het NNN grenst aan het NNN. Begrensd op kaart	Een robuust en samenhangend netwerk van gebieden met natuur-, water- en landschappelijke kwaliteit door ruimte voor groen ondernemerschap, voor initiatieven en functies die de economische en maatschappelijke dragers zijn van deze kwaliteiten, én ruimte voor continuïteit van de aanwezige landbouwfunctie	Planologische zone
<i>Deelgebieden Gebiedsgerichte Aanpak Stikstof</i>	Zes grote deelgebieden. Er is geen sprake van zones specifiek grenzend aan natuur. Per deelgebied bevinden zich een of meerdere Natura 2000-gebieden	Kwaliteit Natura 2000-gebieden verbeteren door significante daling stikstofdepositie én het verder verbeteren van andere condities zoals hydrologie en (grond)waterkwaliteit. Intensief landbouwgebruik rondom de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden moet verdwijnen of omvormen naar natuurinclusieve landbouw. Er wordt gezocht naar meekoppelkansen voor andere opgaven.	Gebiedsgerichte aanpak

---

Met de uitwerkingsgebieden wordt bedoeld op de gebieden rondom de 24 Natura 2000-gebieden waar gewerkt wordt aan het verbeteren en herstellen van de natuurkwaliteit. Het gaat om ca. 4.200 ha. Bij het maken van de planuitwerking om de natuuropgave te realiseren wordt bekeken of de gronden in het uitwerkingsgebied natuurbestemming moeten krijgen, of dat ze de agrarische bestemming kunnen behouden maar dan met aanpassingen in het gebruik ten behoeve van de natuurkwaliteit (i.e. de bufferzone). Het doel van de maatregelen in de uitwerkingsgebieden van de Ontwikkelopgave Natura 2000 is om de juiste terreincondities voor de gestelde Natura 2000 doelen te realiseren. Via aangepast landbouwkundig gebruik zoals meer natuurinclusieve landbouw wordt geprobeerd om de Natura 2000-doelen alsnog te realiseren. Bij de gebiedsprocessen voor de Natura 2000 Ontwikkelopgave werkt de provincie Overijssel samen met allerlei partners in het kader van 'Samen werkt beter'. Bij de bufferzones binnen de uitwerkingsgebieden van de Overijsselse Ontwikkelopgave Natura 2000 is er sprake van een beschermende functie voor de Natura 2000-gebieden. Als binnen de beschermende functie voor natuur wordt gebleven, is er ontwikkelruimte voor duurzame landbouw zoals natuurinclusieve landbouw. De bufferzones zijn dus vrij sectoraal vanuit natuurdoelen ingestoken.

De Zone Ondernemen met Natuur & Water (ONW) is een beleidscategorie die is opgenomen in de Omgevingsvisie (2021). De Zone ONW ligt zowel binnen als buiten het NNN. Het deel buiten het NNN kan worden gezien als een soort overgangszone. Hier is er ruimte voor economische dragers die in harmonie met de natuur-, water- en landschappelijke kwaliteiten plaats kunnen vinden. De provincie Overijssel ziet kansen voor bijzondere functiecombinaties zoals landbouw en natuur, specifieke vormen van verblijfsrecreatie, nieuwe landgoederen en wonen en werken met versterking van natuur- en/of waterkwaliteit. De Zone ONW is een planologische zone waarin de provincie Overijssel ruimte wil bieden aan de groeiende groep betrokken ondernemers en bewoners die willen ondernemen met natuur en water. De regels in de omgevingsverordening geven aan wat wel en niet is toegestaan in deze zone. De provincie stuurt met deze zone echter niet actief op het realiseren van integrale opgaven in deze gebieden. Het betreft reactief beleid. Bij de Zone ONW zijn de na te streven kwaliteitsdoelen voor natuur en water het uitgangspunt, maar is er wel ontwikkelruimte voor andere functies zoals landbouw, recreatie en wonen. De Zone ONW buiten het NNN is daarmee redelijk integraal ingestoken en kan worden gezien als een 'ontwikkelzone' voor natuurinclusieve activiteiten en initiatieven door ondernemers en bewoners, maar de kwaliteitsdoelen voor natuur en water staan voorop.

Om de stikstofproblematiek aan te pakken heeft de provincie Overijssel in 2021 de Gebiedsgerichte Aanpak Stikstof opgestart waarbinnen zes grote deelgebieden zijn aangewezen die samen bijna de hele provincie beslaan. Er is geen sprake van zones die specifiek grenzen aan natuur. Per deelgebied bevinden zich wel een of meerdere Natura 2000-gebieden. Binnen de Gebiedsgerichte Aanpak Stikstof wordt gestimuleerd dat intensief landbouwgebruik rondom de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden verdwijnt of omvormt naar natuurinclusieve landbouw, zodat de stikstofdepositie op deze natuurgebieden vermindert. Tegelijkertijd wil de provincie Overijssel de economische ontwikkeling behouden en versterken. Per deelgebied wordt een gebiedstafel opgericht waar de provincie samenwerkt met gebiedspartners. In dit gebiedsproces wordt gewerkt aan: (1) het bij elkaar brengen van vraag en aanbod van stikstofruimte; (2) het zoeken naar maatregelen die snel uitgevoerd kunnen worden, en (3) het opstellen van gebiedsagenda's. Hierbij kijkt de provincie ook naar de andere opgaven in deze gebieden en de mogelijkheden om deze opgaven te combineren met de stikstofaanpak. *"We willen ons niet blindstaren op stikstof alleen, maar meekoppelkansen in beeld brengen en waar mogelijk benutten. Hiervoor willen we de partners in het gebied ook ruimte geven, zodat zij met initiatieven en innovaties kunnen komen. We staan hier positief tegenover zolang dit meekoppelen het tempo van de stikstofaanpak niet in de wegstaat. Vanuit onze eigen opgaven zien we mogelijkheden voor verbinding met onder andere de programma's en opgaven op het gebied van Leefbaar Platteland, Agro&Food, de Ontwikkelopgave Natura 2000, Veenweide, klimaatadaptatie, Nieuwe Energie en RES, Circulaire Economie, woningbouw en mobiliteit"* (Provincie Overijssel, 2020a). Dus hoewel de stikstofaanpak ten behoeve van de kwaliteit van de Natura 2000-gebieden voorop staat, is het de ambitie om zo integraal mogelijk te werken binnen de Gebiedsgerichte Aanpak Stikstof. De verkenning van de natuurherstelmaatregelen vindt plaats per Natura 2000-gebied binnen de bestaande 24 gebiedsstructuren. Er zal een nauwe wisselwerking zijn tussen het proces van actualisatie van de Natura 2000 beheerplannen en de Gebiedsgerichte Aanpak Stikstof.

---

## 6.2.2 Bestaand beleid of nieuw beleidsconcept in ontwikkeling?

### **In de bruto-EHS waren al overgangszones opgenomen**

Een beleidsmedewerker geeft aan dat de introductie van overgangszones nu niet nodig zou zijn geweest als de bruto-EHS bij de herijking in 2012 was behouden. Oorspronkelijk was de EHS in Overijssel zo begrensd, dat de hydrologische beïnvloedingsgebieden binnen de EHS lagen, maar die zijn bij de bezuinigingen erbuiten komen te liggen. Het watersysteemdenken zat er volgens deze medewerker dus toen al in en de EHS is destijds niet alleen aangewezen vanuit habitats en soorten. *"Als we in die tijd de hydrologische zones in de EHS gelegd hadden, dan hadden we dat hele gedoe van afstemmen met andere functies nu niet aan de orde gehad. Het is historisch gezien niet een bewuste keuze voor overgangszones geweest, maar het is eigenlijk de uitkomst van het feit dat we de EHS klein gemaakt hebben en daardoor hydrologische maatregelen buiten de EHS moeten nemen."*

### **De aloude discussie tussen scheiden en verweven van functies**

Beleidsmedewerkers van de provincie Overijssel geven aan dat de discussies die nu achter overgangszones weggomen niet nieuw zijn. De keuze tussen scheiden of verweven van functies is al een lang lopende discussie. Waar eerder het scheiden van functies (bijvoorbeeld landbouw en natuur) meer werd voorgestaan, ligt de voorkeur nu meer bij verweven waar mogelijk. Vandaar dat nu over overgangszones wordt gedacht die grenzen aan natuurgebieden. *"Het slaat terug op het oude scheiden en verweven, een discussie die ik al mijn hele leven lang bijna aan het voeren ben. En daar zijn scholen in en dat zijn ook golfbewegingen. En zo is natuurlijk ook de EHS ooit ontstaan: een uitruil van hectares, wij bemoeien ons niet met de landbouw, als jullie je niet met de natuur bemoeien, dan hebben we de hectares voorlopig verdeeld. Maar met overgangszones zijn we nu weer zoekende."*

### **Overgangszones als antwoord op huidige meervoudige opgaven**

Volgens beleidsmedewerkers van de provincie Overijssel is er nu weer hernieuwde aandacht voor multifunctionele overgangszones vanwege de huidige meervoudige problematiek. Naast de stikstofcrisis noemt deze medewerker ook de klimaatveranderingen en de droogte als belangrijke opgaven die met overgangszones eventueel zouden kunnen worden aangepakt. *"Klimaatveranderingen, met name droogte, zijn ook een aanleiding om meer over grenzen heen na te denken. Je ziet dat droogte effect heeft op landbouw en op natuur en op drinkwater en je ziet dat je het dus niet meer binnen je eigen sector op kan lossen, maar dat je elkaar nodig hebt en met elkaar op zoek moet gaan naar een nieuwe inrichting. En dat kan ertoe leiden dat je functies op elkaar moet betrekken en de schaarste moet gaan verdelen en dat kan ook leiden tot overgangszones."*

### **Overgangszones hebben alleen meerwaarde met een integrale kijk**

Beleidsmedewerkers van de provincie Overijssel geven aan dat overgangszones alleen meerwaarde hebben als je met een integrale bril naar de kwaliteit van een gebied kijkt. Als je alleen vanuit sectorale doelen kijkt, heeft een overgangszone eigenlijk geen meerwaarde. Het is dus gekoppeld aan een integrale kijk. *"Vanuit natuur en vanuit landbouw bezien is het de vraag: moet je dat überhaupt combineren? Het zijn dan suboptimale invullingen. Maar op het moment dat je het watersysteem eronder legt en de robuustheid in het systeem zoekt, kan het best zijn dat je wel tot overgangen komt."*

## 6.2.3 Zijn overgangszones een doel, middel of uitkomst?

Het is de vraag of overgangszones worden opgevat als een doel op zich, een middel om bepaalde doelen te bereiken, of als een uitkomst van een ruimtelijk proces waarbij meerdere opgaven aandacht vragen. In feite komt het voor de geïnterviewde beleidsmedewerkers neer op het laatste. Overgangszones zijn in de provincie Overijssel namelijk geen doel en ook geen instrument, aangezien de provincie op dit moment geen overgangszones in het ruimtelijk beleid heeft geformuleerd, en er ook geen zones met een functiecombinatie zijn. Er wordt binnen de provincie meer gesproken in termen van gestapelde opgaven in gebieden die wel of niet verenigbaar zijn. Volgens de beleidsmedewerkers zullen er binnen de gebiedsgerichte aanpak gebieden ontstaan met gecombineerde functies en soms juist met gescheiden functies.

---

## 6.3 Governance-uitdagingen bij overgangszones

### Overgangszones aanduiden op kaart kan polariseren

De provincie Overijssel heeft op dit moment geen overgangszones in het ruimtelijke beleid geformuleerd, en er zijn ook geen zones aangeduid met functiecombinaties. Volgens medewerkers van de provincie Overijssel zou het aanduiden van overgangszones in het kader van de stikstofaanpak polariserend kunnen werken tussen landbouw en natuur, en het zou bestaande gebiedsprocessen voor Natura 2000-gebieden kunnen verstoren. Een provinciale beleidsmedewerker hierover: *"Bij de Natura 2000-gebieden en de ontwikkelopgave en uitwerkingsgebieden ziet het een na het andere PIP (Provinciaal Inpassingsplan) in Overijssel het licht op het moment. Als er nieuwe of gewijzigde opgaven op ons afkomen, vraagt dit zorgvuldige communicatie in de richting van lopende gebiedsprocessen, want voor je het weet, blaas je de boel op."*

### Zoeken wat in gebieden zelf aan mogelijkheden en kansen wordt gezien

Provinciale beleidsmedewerkers geven aan dat binnen een gebiedsaanpak moet worden gezocht naar wat gebiedspartijen zelf aan mogelijkheden en kansen zien om invulling te geven aan passende functiecombinaties. Individuele gesprekken die erfcoaches momenteel al hebben met agrariërs over hun bedrijfsvoering zouden een goede ingang kunnen zijn voor vragen over mogelijkheden voor functiecombinaties ten behoeve van natuurdoelen. *"Wat is er eigenlijk aan potenties en inspiratie bij de mensen zelf, bij de ondernemers? Deze vorm van sturing is meer responsief: zoeken wat in die gebieden zelf al aan mogelijkheden en kansen wordt gezien."*

### Rekening houden met maatschappelijk draagvermogen van gebieden

In het verlengde hiervan geven de provinciale medewerkers ook aan dat niet alleen vanuit inhoudelijke opgaven maar ook vanuit maatschappelijke draagvermogen van gebieden moet worden gedacht: *"We hebben vaak discussie met het Rijk: gaan we opgavegericht werken of ga je werken vanuit de draagkracht van wat een gebied aankan? Op dit moment dumpen we heel veel opdrachten in een gebied, of het nou Natura 2000 is of RES, of klimaatopgaven of bossenstrategie, terwijl we niet kijken wat eigenlijk de kracht van het gebied is en de zwakte en hoe je vanuit de huidige situatie een gebied kunt versterken. [...] We hebben het over landschappelijk laadvermogen, maar ook over het maatschappelijk draagvermogen van een gebied om het allemaal te verwerken."*

### Maatwerk bieden of simpeler instrumenteel benaderen?

Een beleidsmedewerker geeft aan dat de sociale context ertoe doet bij het realiseren van overgangszones, en dat het dus maatwerk is. Er is volgens de provincie geen blauwdruk en het hangt af van het gebied. Zitten daar jonge boeren met veel toekomst op vruchtbare grond? Dat is een scenario waarbij de provincie eerder zal kijken of met technologische maatregelen nog iets kan worden bereikt. Het is voor de provincie een ander geval als een gebied minder toekomstperspectief heeft: als het al armere grond is en er vooral boeren zitten die toch al weg willen. Maar het is de vraag of zo'n aanpak op maat niet op gespannen voet staat met het landelijke stikstofbeleid, waarbij wordt gesproken over onontkoombare doelen. Is er dan nog wel ruimte om rekening te houden met de sociale context in gebieden? De provincie geeft enerzijds aan dat algemene doelen voor gebieden niet werkbaar zijn en pleit voor maatwerk, maar aan de andere kant wordt ook gepleit voor een simpeler beheerinstrument om het behapbaar te houden. *"In principe is het inderdaad op de opgave gestuurd, dus het is maatwerk. Anderzijds kijk je ook vanuit de beheersing, en misschien is het dan handig om iets te versimpelen. Je kunt vanuit landelijk beleid natuurlijk bepaalde beheeropties gewoon opleggen, zoals destijds met het scheuren van grasland gebeurde."*

### Doelen worden niet op tijd gehaald met gebiedsprocessen

Volgens beleidsmedewerkers van de provincie Overijssel zullen de beoogde doelen in het kader van de stikstofaanpak niet op tijd gehaald worden met gebiedsprocessen. Want er is te weinig provinciale capaciteit en gebiedsprocessen duren nu eenmaal veel langer. De druk die zo op de gebiedsprocessen wordt gelegd werkt nadelig. *"Er is nu een druk dat we moeten gaan doen alsof we in 2030 allemaal de wet gaan halen, terwijl je nu al weet dat je het niet gaat halen. En dat legt ook een verkeerde hypotheek op het hele spel, want al die maatregelen moeten via gebiedsprocessen ingeregeld worden, en dat duurt wel tien jaar ongeveer."*



---

### **Sectorale instrumenten werken niet bij gestapelde opgaven**

Volgens beleidsmedewerkers van de provincie Overijssel werken sectorale doelen nu door in sectoraal instrumentarium, en die verschillende instrumenten zijn bijna niet te combineren bij een integrale aanpak van opgaven in gebieden. *"In een gebied ligt een gestapelde opgave en deze opgaven slaan allemaal neer op dezelfde hectare, alleen je hebt steeds een ander ministerie met een andere geldstroom, met een andere afrekensystematiek en het is bijna niet te combineren om tot een optimum te komen per hectare."*

### **Interbestuurlijke verhoudingen tussen Rijk en provincies nog niet uitgekristalliseerd**

De afstemming en samenwerking tussen het Rijk en de provincies in het kader van de stikstofaanpak is nog onduidelijk en heeft nog geen goede vorm gekregen omdat de onderlinge verhoudingen recent zijn veranderd van decentralisatie naar recentralisatie (Kuindersma et al., 2021). Deze context maakt het lastig om het provinciale beleid voor onder meer overgangszones daadwerkelijk vorm te geven. Volgens beleidsmedewerkers van de provincie Overijssel komen provincies steeds meer in de rol van regisseur die oplossingen aan elkaar moet knopen van vraagstukken die zij dwingend krijgen opgelegd. Aan de andere kant stelt de provincie Overijssel dat de doelen niet gehaald gaan worden met het huidige instrumentarium van het Rijk en dat het Rijk daarom een beroep doet op het provinciale instrumentarium. Rijk en provincies zijn momenteel dus bezig te bepalen hoe ze zich tot elkaar verhouden om vervolgens concrete afspraken te kunnen maken.

### **Moet het Rijk een stok achter de deur organiseren bij overgangszones?**

Omdat nog niet goed uitgekristalliseerd is wat het Rijk doet en wat de provincie, is het nog de vraag wie de doorzettingsmacht op zich neemt als dat nodig is. De provincie Overijssel trekt een parallel met de aanpak in het veenweidegebied waar het Rijk een stok achter de deur heeft, mocht dat nodig zijn. *"Maar het interessante is wel, en met overgangszones kun je daar ook over nadenken, die hele veenweide-aanpak, die komt van de grond omdat het Rijk een stok achter de deur organiseert als dat moet. En dat is de vraag waar het Rijk ook mee worstelt rond die overgangszones: moeten wij net zo een stok achter de deur organiseren voor overgangszones? En moeten wij een landelijke aanpak overgangszones gaan bewerkstelligen?"*



---

# 7 Conclusies

## 7.1 Inleiding

In deze studie hebben we verkend welk provinciaal beleid er momenteel in vier provincies is of wordt ontwikkeld voor overgangszones die grenzen aan natuur, met welk doel en welke aanpak, en welke uitdagingen verwacht worden bij een integrale gebiedsaanpak. Deze verkenning vond plaats in 2021 en betrof het beleid van de provincies Gelderland, Limburg, Noord-Brabant en Overijssel. We hebben deze vier provincies op basis van een globale schriftelijke inventarisatie onder alle provincies geselecteerd, omdat hun beleid de meeste aanknopingspunten leek te bieden voor (nieuw) beleid voor overgangszones.

In dit onderzoek stonden de volgende onderzoeksvragen centraal:

1. Welk provinciaal beleid voor overgangszones die grenzen aan natuur is er of wordt er momenteel ontwikkeld?
  - Wat is de aanleiding, het doel en de aanpak van dit (beoogde) beleid voor overgangszones?
  - In hoeverre is hier sprake van integraliteit?
2. Welke uitdagingen ten aanzien van sturing verwachten provincies bij de beoogde integrale gebiedsaanpak voor overgangszones?

In paragraaf 7.2 gaan we in op de eerste onderzoeksvraag en in paragraaf 7.3 op de tweede onderzoeksvraag. Aangezien het niet mogelijk is om op basis van onze verkenning uitspraken te doen over het beleid van alle provincies, verwijzen we hiervoor naar de WOT-special over strategieën van provincies voor biodiversiteit buiten het NNN die nog verschijnt (Kamphorst et al., in prep.). Hier is onder meer aandacht voor de andere provincies, hoewel deze provincies voornamelijk geen expliciet overgangszonebeleid hebben. In de afsluitende discussie in paragraaf 7.4 zetten we het beleid van de vier onderzochte provincies in het licht van het beleid van de andere provincies. Ook gaan we kort in op vervolgonderzoek in de provincie Gelderland. Deze provincie is het meest gevorderd met de uitwerking van de overgangsgebieden die zijn aangewezen in het kader van de stikstofaanpak.

## 7.2 Beleid voor overgangszones die grenzen aan natuur

In deze paragraaf gaan we in op de eerste onderzoeksvraag. Welk provinciaal beleid voor overgangszones die grenzen aan natuur is of wordt momenteel ontwikkeld? Wat is de aanleiding, het doel en de aanpak van dit (beoogde) beleid voor overgangszones? En in hoeverre is hier sprake van integraliteit? We beantwoorden deze vraag voor de vier provincies die we onderzocht hebben.

### 7.2.1 Onderscheid tussen bestaand beleid en beleid dat in ontwikkeling is

Voor de vier onderzochte provincies maken we onderscheid tussen beleid voor overgangszones dat reeds bestaat (EHS, Natuurpact en KRW), en beleid voor overgangszones dat momenteel wordt ontwikkeld in het kader van de landelijke stikstofaanpak. De beleidscategorieën uit het bestaande beleid worden door de vier provincies geen overgangszones genoemd en worden van minder belang gevonden dan het beleid voor de overgangszones dat momenteel ontwikkeld wordt in het kader van de recente stikstofaanpak. Het merendeel van de bestaande beleidscategorieën zijn namelijk planologische zones rondom het NNN en betreffen geen sturend beleid ten behoeve van de grote opgaven waar de provincies momenteel voor staan (zoals stikstofopgave, biodiversiteit, landbouw, bodem, water en klimaat). Het betreft vooral beleid dat aangeeft wat initiatieven in deze gebieden die grenzen aan natuur wel of niet mogen (o.a. om bestemmingsplannen te toetsen). Voor deze planologische zones zijn ook nauwelijks middelen beschikbaar binnen het bestaande beleid. Alleen in de gebiedsaanpak voor de Overijsselse uitwerkingsgebieden Natura 2000 binnen het bestaande natuurbeleid van Overijssel wordt juist wel veel geld geïnvesteerd. En bij de middelen voor de landelijke stikstofaanpak gaat het over miljarden euro's.

We zien dat er in de vier provincies grofweg vanuit vier invalshoeken provinciaal beleid (in ontwikkeling) is voor overgangszones die grenzen aan natuur: vanuit bestaand natuurbeleid (EHS en Natuurpact) en waterbeleid (KRW), en daarnaast vanuit landbouwbeleid (natuurinclusieve landbouw) en stikstofbeleid (Wet stikstofreductie en natuurverbetering), dat momenteel grotendeels nog in ontwikkeling is. Het beleid voor natuurinclusieve landbouw hebben we echter niet als aparte beleidscategorie voor overgangszones meegenomen, omdat dit beleid kan worden gezien als een mogelijke uitvoeringsstrategie bij het realiseren van overgangszones die grenzen aan natuur.

Tabel 7.1 geeft een overzicht van het bestaande beleid voor overgangszones en het nieuwe beleid dat nog in ontwikkeling is in het kader van de stikstofaanpak. De Groenblauwe mantel in Limburg is een samenvoeging en voortzetting van twee zones uit eerder natuurbeleid (namelijk de zilvergroene natuurzone en de bronsgroene landschapszone). Deze zal door de provincie nog herijkt en verder uitgewerkt worden in het kader van de stikstofaanpak. Vandaar dat deze in het midden is geplaatst.

**Tabel 7.1** Bestaand beleid voor overgangszones en nieuw beleid dat nog in ontwikkeling is.

Ontwikkelingsfase beleid voor overgangszones			
	Bestaand natuur- en waterbeleid (EHS, Natuurpact, KRW)		Beleid in ontwikkeling in kader van stikstofaanpak
<b>Gelderland</b>	Groene Ontwikkelzone		Overgangsgebieden Gelderse Maatregelen Stikstof
<b>Limburg</b>	Hydrologische bufferzones	Groenblauwe mantel	Gebieden rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden
<b>Noord-Brabant</b>	Groenblauwe mantel		Beïnvloedingszones N2000 (Brabantse Ontwikkelaanpak Stikstof 1.0)
<b>Overijssel</b>	Zone Ondernemen met Natuur & Water Bufferzones uitwerkingsgebieden N2000		Deelgebieden Gebiedsgerichte aanpak Stikstof

Zie verder bijlage 5 voor de beschrijving van het bestaande beleid voor overgangszones in de vier onderzochte provincies, en bijlage 6 voor het in ontwikkeling zijnde beleid in deze provincies.

## 7.2.2 Recente impuls voor nieuw beleid voor overgangszones vanuit stikstofaanpak

### Nieuw beleid voor overgangszones grotendeels nog in ontwikkeling

Binnen het provinciale beleid dat momenteel in ontwikkeling is in het kader van de recente landelijke stikstofaanpak is veel aandacht voor overgangszones. Het denken over overgangszones heeft een grote impuls gekregen vanuit het landelijke Programma Stikstofreductie en natuurverbetering en het Programma Natuur waarvoor het rijk veel middelen beschikbaar heeft gesteld. Door deze impuls wordt in het natuurbeleid dat provincies momenteel ontwikkelen expliciet in termen van overgangszones, overgangsgebieden of beïnvloedingszones gesproken. Dit beleid is echter nog volop in ontwikkeling en daardoor zeer dynamisch. Het gaat om overgangszones die grenzen aan stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden.

### Meer nadruk op systeemherstel en natuurinclusief

Nieuw ten opzichte van het bestaande beleid voor overgangszones (vanuit EHS en Natuurpact) is de grote nadruk die wordt gelegd op herstel vanuit het grotere ecologische of hydrologische systeem. Sterker dan voorheen wordt er geredeneerd vanuit robuust systeemherstel, en wordt er daardoor niet alleen gekeken naar de natuurgebieden zelf, maar ook naar de gebieden eromheen.

Ook het denken over natuurinclusiviteit krijgt hierdoor een extra impuls, met name natuurinclusieve landbouw. Maar ook worden wonen en energie genoemd als mogelijkheden om stikstof te reduceren nabij grote natuurgebieden. Ook wordt er meer biodiversiteit in het landelijk gebied (buiten Natura 2000-gebieden en het NNN) nagestreefd. Het nemen van maatregelen buiten de Natura 2000-gebieden was eerder zowel maatschappelijk als politiek minder gewenst. Maar met het Programma Natuur binnen de landelijke stikstofaanpak lijkt er een omslag te komen: zowel maatschappelijk, politiek als ambtelijk. Het idee is dat ambtelijke ecologen nu groter kunnen denken vanuit een ruimere systeembegrenzing. Waar natuur de zachtere functie was die het vaak aflegde in de afweging met andere functies, kan natuur nu een dominantere, meer kaderstellende functie innemen. De innovatie van overgangszones lijkt daarmee niet

alleen in de realisatie ervan te zitten, maar ook in een andere manier van denken over de rol van natuur, water en bodem binnen de ruimtelijke ordening. Waar eerder de gewenste functie of bestemming leidend was, zie je nu dat het gebruik zal worden bepaald op basis van de mogelijkheden die het natuurlijke systeem biedt. Dat is een fundamentele shift: in plaats van 'waterpeil volgt functie', is nu de gedachte: welke functie kan waar duurzaam worden ontwikkeld op basis van de mogelijkheden die het natuurlijke watersysteem biedt? Dat zou een nieuw soort natuurbeleid betekenen dat gebaseerd is op systemen, naast het beleid met afgebakende natuurgebieden.

### Overgangszones als antwoord op huidige meervoudige problematiek

Er is momenteel meer aandacht voor multifunctionele overgangszones vanwege de huidige meervoudige opgaven waar we voor staan. Bijvoorbeeld de stikstofcrisis en klimaatveranderingen, met name droogte, zijn aanleiding om meer over grenzen van natuurgebieden heen na te denken en het beheer van watersystemen te herzien. Natuur heeft hierbij een behoefte (kwaliteits- en kwantiteitsvraag) én kan een functie vervullen als buffer. Droogte bijvoorbeeld, heeft effect op landbouw, natuur en drinkwater en dat kan dus niet meer binnen de eigen sector worden opgelost. Functies en systemen beïnvloeden elkaar (via bodem, water en lucht) en dienen ingericht te zijn op nieuwe weersomstandigheden. Dat betekent dat sectoren uit het eigen domein moeten komen. En dat functies op elkaar moeten worden betrokken en de schaarste moet worden verdeeld. En dat kan leiden tot multifunctionele overgangszones.

Multifunctionele overgangszones hebben echter alleen meerwaarde bij een integrale kijk op de kwaliteit van een gebied als geheel. Vanuit sectorale doelen geredeneerd heeft voor geen één sectoraal doel een overgangszone met functiecombinaties echt meerwaarde. Denkend vanuit de kwaliteit van het gebied als geheel kunnen functiecombinaties in een overgangszone wel meerwaarde hebben. Een multifunctionele overgangszone is dus aan een integrale kijk gekoppeld. Vanuit de afzonderlijke opgaven is het lastig, want bij sectorale doelen wordt vaak optimalisatie nagestreefd. Dan ontstaat strijd tussen sectoren. Bij integraliteit is er sprake van een suboptimale verwezenlijking van sectorale doelen, maar een optimale voor het gebied als geheel.

### 7.2.3 Bestaand en nieuw beleid nader geduid

In deze paragraaf duiden we het bestaande beleid voor overgangszones en het nieuwe beleid dat nog in ontwikkeling is aan de hand van een aantal aspecten, namelijk: ligging (focus op NNN of Natura 2000), begrenzing (begrensd op kaart of globaal zoekgebied), beleidsaanpak (passieve planologische zone of actieve gebiedsaanpak) en integraliteit van de doelen (sectoraal natuurdoel of integrale opgaven).

#### Ligging

In het bestaande beleid zijn de betreffende beleidscategorieën voor overgangszones met name gericht op het NNN. Maar hoewel de Groenblauwe mantel in Limburg aan het NNN grenst, wordt hier toch vooral nadruk gelegd op het realiseren van doelen in de Natura 2000-gebieden. En de bufferzones binnen de bestaande uitwerkingsgebieden van de Overijsselse Natuuropgave zijn uiteraard gericht op de Natura 2000-gebieden. Het nieuwe beleid in het kader van de stikstofaanpak is specifiek gericht op (stikstofgevoelige) Natura 2000-gebieden. In Gelderland en Brabant zijn binnen dit beleid al dan niet globaal gebieden aangeduid die grenzen aan Natura 2000-gebieden. Binnen de stikstofaanpak in Limburg en Overijssel is geen sprake van zones die specifiek grenzen aan Natura 2000-gebieden.

**Tabel 7.2** Focus van beleid voor overgangszones.

		Ligging (focus)	
		Focus op NNN	Focus op Natura 2000
<b>Gelderland</b>	Groene Ontwikkelzone		Overgangsgebieden Gelderse Maatregelen Stikstof
<b>Limburg</b>	Hydrologische bufferzones	Groenblauwe mantel	Gebieden rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden
<b>Noord-Brabant</b>	Groenblauwe mantel		Beïnvloedingszones N2000 (Brabantse Ontwikkelaanpak Stikstof 1.0)
<b>Overijssel</b>	Zone Ondernemen met Natuur & Water		Bufferzones uitwerkingsgebieden N2000 Deelgebieden Gebiedsgerichte aanpak Stikstof

## Begrenzing

De beleidscategorieën uit het bestaande beleid zijn op kaart weergegeven en begrensd. Bij het nieuwe beleid voor overgangszones in de vier provincies is het nog niet duidelijk om welke gebieden het precies gaat. Binnen de Gelderse Maatregelen Stikstof (GMS) zijn er wel overgangsgebieden grenzend aan Natura 2000-gebieden op kaart weergegeven, maar dat is (voorlopig) slechts indicatief. En in de Brabantse Ontwikkel-aanpak Stikstof zijn er 14 beïnvloedingszones rondom Natura 2000-gebieden als globale cirkels op de kaart aangegeven. Maar deze cirkels zijn alleen bedoeld om aan te geven dat de provincie naar een bredere zone kijkt dan alleen de Natura 2000-gebieden. Ze kennen geen landschappelijke basis, en hebben geen formele of juridische status. In de stikstofaanpak van Overijssel is de provincie opgedeeld in zes grote globale deelgebieden waarin gebiedsgericht zal worden gewerkt. Er zijn er geen zones specifiek grenzend aan Natura 2000-gebieden aangewezen. Limburg noemt in haar stikstofaanpak wel de gebieden rondom 21 stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, maar geeft geen zoekgebieden weer op kaart.

**Tabel 7.3** Begrenzing van overgangszones.

Begrenzing		
	Begrensd op kaart	Globaal zoekgebied
<b>Gelderland</b>	Groene Ontwikkelzone	Overgangsgebieden Gelderse Maatregelen Stikstof
<b>Limburg</b>	Hydrologische bufferzones Groenblauwe mantel	Gebieden rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden
<b>Noord-Brabant</b>	Groenblauwe mantel	Beïnvloedingszones N2000 (Brabantse Ontwikkelaanpak Stikstof 1.0)
<b>Overijssel</b>	Bufferzones uitwerkingsgebieden N2000 Zone Ondernemen met Natuur & Water	Deelgebieden Gebiedsgerichte aanpak Stikstof

## (Beoogde) beleidsaanpak

In het bestaande beleid voor overgangszones gaat het vooral om planologische zones. Hier is sprake van reactief beleid voor initiatieven die ontstaan in de betreffende zone die grenst aan natuur, waarbij de regels aangeven wat wel en wat niet in het gebied is toegestaan. Dit geldt voor de Groene Ontwikkelzone in Gelderland, de Groenblauwe mantel in Limburg<sup>4</sup> en Brabant, de Zone Ondernemen met Natuur & Water in Overijssel, en de hydrologische bufferzones in Limburg. Alleen bij de bufferzones van de uitwerkingsgebieden van de Natura 2000-gebieden in het bestaande Overijsselse natuurbeleid is er geen sprake van reactief beleid, maar van een gebiedsgerichte aanpak. In het nieuwe beleid dat de vier provincies momenteel ontwikkelen in het kader van de stikstofopgave wordt ook een gebiedsgerichte aanpak beoogd. Overijssel zal in de zes globale deelgebieden met een gebiedsaanpak werken aan de stikstofopgave in combinatie met andere opgaven. Limburg gaat in drie gebiedstafels aan de slag met een integrale gebiedsgerichte aanpak voor stikstof. In de Brabantse Ontwikkelaanpak Stikstof is het de bedoeling dat in de gebiedsprocessen voor de veertien stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden (inclusief hun beïnvloedingszones) gewerkt wordt met overgangszones. In de Gelderse Maatregelen Stikstof zullen de overgangsgebieden grenzend aan Natura 2000-gebieden met een gebiedsgerichte aanpak nader worden uitgewerkt.

**Tabel 7.4** (Beoogde) beleidsaanpak voor overgangszones.

Beleidsaanpak		
	Planologische zone	(Beoogde) gebiedsgerichte aanpak
<b>Gelderland</b>	Groene Ontwikkelzone	Overgangsgebieden Gelderse Maatregelen Stikstof
<b>Limburg</b>	Hydrologische bufferzones Groenblauwe mantel	Gebieden rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden
<b>Noord-Brabant</b>	Groenblauwe mantel	Beïnvloedingszones N2000 (Brabantse Ontwikkelaanpak Stikstof 1.0)
<b>Overijssel</b>	Zone Ondernemen met Natuur & Water	Bufferzones uitwerkingsgebieden N2000 Deelgebieden Gebiedsgerichte aanpak Stikstof

<sup>4</sup> Bij de nadere uitwerking van de Groenblauwe mantel in Limburg zal wel worden geprobeerd om meer aan te sluiten bij de gebiedsgerichte stikstofaanpak rondom de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden.

Opgemerkt moet worden dat de vier provincies overgangszones in het kader van het nieuwe beleid vanuit de stikstofaanpak niet per se als doel op zich zien. Overgangszones worden wel als een middel gezien om integrale opgaven in gebieden op te pakken, maar dat gebeurt dan meer als logische en nuttige uitkomst van een gebiedsproces. Naast een eventuele uitkomst van een proces zou het idee van een overgangszone ook een onderwerp of start van een gesprek in een gebiedsproces kunnen zijn, waarbij betrokken partijen in het gebied kijken en afwegen of een overgangszone een goede aanpak of oplossing zou kunnen zijn voor het realiseren van de integrale opgaven in het gebied.

### **(Beoogde) integraliteit van de doelen**

In tabel 7.5 hebben we het beleid geduid aan de hand van de (beoogde) mate van integraliteit van de doelen van overgangszones. Waar kunnen we het beleid plaatsen op de schaal van sectoraal naar integraal? Als een provincie meer nadruk legt op het bijdragen aan sectorale natuurdoelen in het kerngebied, is er vooral een beschermfunctie en wordt er in de praktijk vaak over een bufferzone gesproken. In onze verkenning hebben we hiervan twee voorbeelden gezien binnen het bestaande natuur- en waterbeleid (EHS, Natuurpact en KRW): de hydrologische bufferzones voor grondwaterafhankelijke natuurgebieden in Limburg en de bufferzones van de uitwerkingsgebieden van de Natura 2000-gebieden in Overijssel. Als er ook nadruk ligt op het bijdragen aan andere doelen in het gebied zelf, is er ook meer sprake van een ontwikkelzone voor de betreffende andere functies en wordt er meer in termen van een ontwikkelzone gesproken. Hiervan hebben we vier voorbeelden gezien binnen het bestaande natuurbeleid (EHS en Natuurpact): de Groene Ontwikkelzone in Gelderland, de Groenblauwe mantel in Limburg en Brabant, en de Zone Ondernemen met Natuur & Water in Overijssel. Binnen deze zones is er in bepaalde mate ruimte voor economische ontwikkelingen onder voorwaarde dat de natuur wordt versterkt. Nog een stap verder qua (ambities voor) integrale ontwikkelzone zien we in het nieuwe beleid dat momenteel ontwikkeld wordt in het kader van de stikstofopgave: namelijk de overgangsgebieden binnen de Gelderse Maatregelen Stikstof, de gebieden rondom Natura 2000-gebieden binnen de Gebiedsgerichte benadering Stikstof in Limburg, de beïnvloedingszones Natura 2000 in de Brabantse Ontwikkelaanpak Stikstof en de deelgebieden in de Gebiedsgerichte Aanpak Stikstof in Overijssel. In deze gebieden is er de ambitie om verschillende opgaven integraal op te pakken. Toch blijven ze ook een belangrijke beschermende en versterkende functie voor de aangrenzende Natura 2000-gebieden houden door het beperken van de stikstofdepositie en het tegengaan van verdroging en andere aantasting van natuurgebieden. Maar binnen deze randvoorwaarden willen provincies wel ontwikkelruimte bieden voor bijvoorbeeld natuurinclusieve landbouw en eventueel andere functies zoals duurzame energie en woningbouw. De provincies zoeken echter nog in welke mate precies ze naast de natuurdoelen ook andere doelen kunnen meenemen.

**Tabel 7.5** *Integraliteit van doelen van overgangszones.*

<b>Integraliteit van doelen</b>			
<b>Sectoraal natuurdoel</b>		<b>(Ambitie voor) integrale opgaven</b>	
<b>Gelderland</b>		Groene Ontwikkelzone	Overgangsgebieden Gelderse Maatregelen Stikstof
<b>Limburg</b>	Hydrologische bufferzones	Groenblauwe mantel	Gebieden rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden
<b>Noord-Brabant</b>		Groenblauwe mantel	Beïnvloedingszones N2000 (Brabantse Ontwikkelaanpak Stikstof 1.0)
<b>Overijssel</b>	Bufferzones uitwerkingsgebieden N2000	Zone Ondernemen met Natuur & Water	Deelgebieden Gebiedsgerichte aanpak Stikstof

## **7.3 Governance-uitdagingen bij integrale gebiedsaanpak overgangszones**

In deze paragraaf gaan we in op de tweede onderzoeksvraag, namelijk: welke uitdagingen ten aanzien van sturing verwachten provincies bij de beoogde integrale gebiedsaanpak voor overgangszones?

Uit onze verkenning blijkt dat provinciaal beleid voor overgangszones middels een integrale gebiedsaanpak nog volop in ontwikkeling is in het kader van de stikstofaanpak. In het bestaande natuurbeleid (EHS en

---

Natuurpact) van de vier onderzochte provincies zijn er wel beleidscategorieën voor overgangszones te onderscheiden, maar dat zijn vooral planologische zones waarmee reactief wordt gestuurd op initiatieven die ontstaan in gebieden die grenzend aan het NNN. Er is binnen dit bestaande natuurbeleid nauwelijks sprake van een integrale gebiedsaanpak buiten het NNN waar actief door de provincie wordt gestuurd op het realiseren van natuurdoelen en andere beleidsopgaven. Uit het bestaande beleid konden we hierover dus nauwelijks lessen trekken. Wel hebben we uitdagingen beschreven die de vier provincies verwachten m.b.t. sturing bij de beoogde integrale gebiedsaanpak voor het beleid dat nog in ontwikkeling is voor overgangszones. We hebben hierbij onderscheid gemaakt in sturingsvraagstukken bij samenwerking en afstemming met andere beleidssectoren (multi-sector governance), bij samenwerking en afstemming met gebiedspartijen (multi-actor governance) en bij samenwerking en afstemming met andere bestuurslagen (multi-level governance).

### 7.3.1 Uitdagingen bij samenwerking en afstemming met andere beleidssectoren

#### **Integrale samenwerking is nodig bij gestapelde opgaven**

Met het verbreden van doelen, bijvoorbeeld het toevoegen van hydrologische doelen en klimaatdoelen, is het nodig dat de verschillende afdelingen binnen een provincie hechter gaan samenwerken om de begrenzing, doelen en aanpak van overgangszones goed af te stemmen en samen vorm te geven.

#### **Sectorale instrumenten werken niet bij gestapelde opgaven**

Sectorale doelen werken door in sectoraal instrumentarium. In een gebied worden sectorale opgaven gestapeld die allemaal neerslaan op dezelfde hectare. Voor iedere sectorale opgave bestaat een andere geldstroom, een andere afreksystematiek. Dat is lastig te combineren om tot een optimum te komen per hectare. De vraag is hoe provincies het beste de verschillende sectorale regelingen kunnen bundelen en 'inregelen' in de gebieden.

### 7.3.2 Uitdagingen bij samenwerking en afstemming met gebiedspartijen

#### **Provincie regierol in proces om verschillende gebiedsopgaven te concretiseren**

Het is een zoektocht om de gebiedsopgaven concreet te maken en hoe de provincie hierbij een regierol kan nemen. Provincies kunnen een belangrijke rol spelen bij het verbinden van de beleidsurgenties (beleidsopgaven) en de gebiedsurgenties.

#### **Zoektocht naar reikwijdte van overgangszones samen met betrokken partijen**

De provincies willen nog geen beleidscategorieën op de kaart zolang er geen commitment is in het gebied. Het niet specifiek vastleggen van overgangszones, is een bewuste keuze: de provincies willen letterlijk en figuurlijk ruimte houden voor maatwerk met de stakeholders in de gebieden. In het ene gebied kan een overgangsgebied er totaal anders uitzien dan in het andere gebied. Ze willen voorkomen dat overgangszones worden geïnterpreteerd als beschermingszones waar de provincie allerlei beperkingen gaat opleggen. De provincies willen met de overgangszones juist uitstralen dat binnen zo'n zone ook ontwikkelingen mogelijk zijn. Provincies zijn dus voorzichtig met begrenzing vanwege bestaande processen.

#### **Uitgaan van mogelijkheden en kansen in de gebieden versus haalbaarheid**

Een uitdaging is om te zoeken naar de mogelijkheden en kansen die in de gebieden zelf, bij de gebiedsactoren en agrarische ondernemers, worden gezien. De provincies geven de voorkeur aan deze meer responsieve vorm van sturing, maar het is wel een uitdaging. Ook de sociale context doet ertoe bij de aanpak van overgangszones. Er is geen blauwdruk, veel hangt af van het gebied. Per gebied kan het heel verschillend zijn hoe met een overgangszone wordt omgegaan, zowel vanuit ecologische uitgangspunten gedacht, als vanuit de omgeving beredeneerd. Toch zou het soms ook simpeler instrumenteel kunnen worden benaderd, om het behapbaar te houden. Want de gebiedsprocessen zijn complex en tijdrovend. Ook is er niet altijd voldoende capaciteit bij de provincies, gemeenten of andere betrokken organisaties. Een andere uitdaging die dan ook genoemd wordt, is dat de gebiedsprocessen veel meer tijd kosten dan de periode die nu gesteld is waarbinnen de doelen gerealiseerd moeten worden. Aangezien sommige opgaven niet vrijblijvend zijn, is het de vraag of provincies niet toch soms verplichtend instrumentarium zouden moeten kunnen inzetten.



---

### 7.3.3 Uitdagingen bij samenwerking en afstemming met andere bestuurslagen

#### **Provincie brug tussen sectoraal rijksbeleid en integrale gebiedsaanpak**

Er is nu sprake van allerlei sectorale rijksregelingen met aparte voorwaarden, afrekeningsystemen, tijdsplanners etc. Dat maakt het realiseren van integrale doelen in de gebieden heel lastig. De provincie zou hier een brugfunctie kunnen spelen door te proberen de rijksregelingen te bundelen. Daarbij is het wenselijk dat de sectorale rijksmiddelen 'ontschot' kunnen worden ingezet bij een integrale gebiedsaanpak. Daarnaast zou het ook wenselijk zijn als de regelingen vanuit het rijk meer worden geïntegreerd.

#### **Rekening houden met maatschappelijk 'draagvermogen' van gebieden**

De provincies vinden het van belang dat niet alleen vanuit inhoudelijke opgaven maar ook vanuit het maatschappelijke 'draagvermogen' wordt gedacht, namelijk de draagkracht van wat een gebied aankan. Er worden nu veel verschillende opgaven in een gebied gedropt, zoals stikstof, Natura 2000, water- en klimaatopgaven. Maar dat kan misgaan als niet goed wordt gekeken of het gebied dit ook allemaal kan verwerken.

#### **Rijk als stok achter de deur?**

Daar staat tegenover dat het op basis van vrijwilligheid in de gebieden soms niet helemaal van de grond komt. Hoewel vrijwilligheid de voorkeur heeft, zijn veel opgaven niet vrijblijvend. De vraag vanuit sommige provincies is of het Rijk dan niet een stok achter de deur moet organiseren.

## 7.4 Discussie

### 7.4.1 Algemene lessen

Het is niet mogelijk om op basis van deze verkenning uitspraken te doen over het beleid voor overgangszones van alle provincies. Hiervoor verwijzen we naar de WOt-special over strategieën van provincies voor biodiversiteit buiten het NNN die in voorbereiding is (Kamphorst et al., in prep). Hier wordt onder meer aandacht besteed aan het beleid voor overgangszones in de andere provincies, hoewel deze provincies vooralsnog geen expliciet overgangzonebeleid hebben. De bevindingen in deze WOt-special sluiten goed aan bij de bevindingen van onze verkenning naar het beleid van vier provincies. Er wordt namelijk geconcludeerd dat het provinciale beleid voor overgangszones deels berust op staand beleid bij provincies, maar vooral op beleid dat in ontwikkeling is. Daarnaast zijn overgangszones niet altijd een beleidscategorie; ze kunnen ook een resultante zijn van de inzet van bepaalde instrumenten. Bijvoorbeeld de inzet van landbouwsubsidies voor extensivering rond natuurgebieden kan leiden tot extensieve zones rond natuur, wat echter niet per se betekent dat een provincie overgangzonebeleid voert. Afhankelijk van de invalshoek en de doelen signaleren Kamphorst et al. (in prep) vier strategieën van provincies die resulteren in overgangszones. Deze zijn meer of minder integraal ingestoken. Soms komen ze voort uit sectoraal natuurbeleid, bijvoorbeeld wanneer abiotische omstandigheden rond Natura 2000 verbeterd moeten worden om de natuurdoelen te kunnen halen. Soms zijn het meer multifunctionele zones waar beoogd wordt dat meerdere functies naast elkaar kunnen bestaan en dat functies natuurinclusief worden uitgevoerd. Op hoofdlijnen worden de volgende vier soorten beleid voor overgangszones onderscheiden:

- Beleid voor bufferzones dat is ontstaan vanuit de bescherming van de natuur in het aanliggende kerngebied (sectoraal ingestoken) en waarmee de abiotische omstandigheden rond Natura 2000-gebieden verbeterd moeten worden om de natuurdoelen te kunnen halen.
- Beleid voor ontwikkelzones dat na de bezuinigingen in het natuurbeleid (2011/2012) is ontstaan. Destijds afgevalen of provinciale EHS-gebieden zijn daarbij in zones terechtgekomen rondom het NNN. Provincies hebben hiermee beleid overeind gehouden om gebieden rond het NNN te beschermen tegen ongewenste ontwikkelingen zonder kwaliteitstoevoeging.
- Beleid voor overgangszones dat momenteel in het kader van de stikstofaanpak wordt ontwikkeld. Deze overgangszones worden door de provincies niet per se als doel op zich gezien, maar als mogelijke uitkomst van gebiedsprocessen in het kader van stikstofaanpak. Per gebied is het mogelijk dat overgangszones een goede aanpak of oplossing zouden kunnen zijn voor het realiseren van de integrale opgaven in de gebieden.

- 
- Beleid voor kringlooplandbouw of natuurinclusieve landbouw, waarbij de provincie focust op gebieden rond het NNN. De provincie Gelderland is tot nu toe de enige provincie die het beleid voor natuurinclusieve landbouw expliciet koppelt aan de overgangsgebieden die deze provincie heeft aangewezen in het kader van de stikstofaanpak. De andere provincies zien wel mogelijkheden voor het verbeteren van de natuurkwaliteit door het gericht inzetten van landbouwbeleid rond het NNN, maar dit wordt nog niet vaak gedaan.

#### 7.4.2 Vervolgonderzoek

Omdat het provinciale beleid voor overgangszones in het kader van de stikstofaanpak nog in ontwikkeling is (en dus nog niet daadwerkelijk in de praktijk is uitgevoerd), konden we in deze verkenning niet ingaan op ervaringen met integrale sturingsvraagstukken bij het realiseren van overgangszones. De provincie Gelderland is het verst gevorderd met de uitwerking van overgangsgebieden die grenzen aan Natura 2000-gebieden in het kader van de stikstofaanpak. In vervolgonderzoek zullen we daarom onderzoeken hoe de provincie Gelderland in een concreet gebiedsproces omgaat met integrale sturingsvraagstukken bij het realiseren van overgangsgebieden, en welke lessen daaruit te trekken zijn voor provincies en Rijk. Bij de bestudering van het betreffende gebiedsproces zullen we kijken naar de wijze waarop wordt samengewerkt en afgestemd met de betrokken gebiedspartijen (multi-actor governance). Ook zullen we kijken naar de wijze waarop wordt samengewerkt en afgestemd met de andere overheidslagen (multi-level governance). Tot slot zullen we ook kijken naar de wijze waarop binnen de provincie wordt samengewerkt en afgestemd met andere beleidsdomeinen zoals landbouw, landelijk gebied, ruimtelijke ordening en water (multi-sector governance). Hierbij kunnen we voortbouwen op de uitdagingen die we in deze verkenning hebben beschreven die provincies verwachten m.b.t. de beoogde integrale gebiedsaanpak voor het beleid dat nog in ontwikkeling is voor overgangszones in het kader van de stikstofaanpak.

---

# Literatuur

- Adviescollege Stikstofproblematiek (2020). Niet alles kan overal. Eindadvies over structurele aanpak Adviescollege Stikstofproblematiek. Amersfoort.
- Antea Group (2020). Omgevingsvisie Limburg. Milieueffectrapport. Oosterhout: 25 augustus 2020.
- Bennett, G. en Mulongoy, K.J. (2006). Review of experience with ecological networks, corridors and buffer zones. Technical Series No. 23. Montreal: Secretariat of the Convention on Biological Diversity.
- Biesbroek, R. en J.L. Candel (2020). Mechanisms for policy (dis)integration: explaining food policy and climate change adaptation policy in the Netherlands. *Policy Sciences* 53:61–84.
- Daggenvoorde, W. (2019). Waar leggen we de grens? Een onderzoek naar mogelijke overgangszones tussen natuur- en landbouwfuncties. Scriptie Master Economic Geography, University of Groningen Faculty of Spatial Sciences.
- Hooghe, L. en G. Marks (2001). Multi-level governance and European integration. Lanham, Oxford: Rowman and Littlefield.
- IPBES (2019). Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. S. Díaz, J. Settele, E. S. Brondízio E.S., H. T. Ngo, M. Guèze, J. Agard, A. Arneth, P. Balvanera, K. A. Brauman, S. H. M. Butchart, K. M. A. Chan, L. A. Garibaldi, K. Ichii, J. Liu, S. M. Subramanian, G. F. Midgley, P. Miloslavich, Z. Molnár, D. Obura, A. Pfaff, S. Polasky, A. Purvis, J. Razzaque, B. Reyers, R. Roy Chowdhury, Y. J. Shin, I. J. Visseren-Hamakers, K. J. Willis, and C. N. Zayas (eds.). IPBES secretariat, Bonn, Germany. 56 pages.
- IPO en Ministerie van LNV (2020a). Hoofdlijnen Programma Natuur.
- IPO en Ministerie van LNV (2020b). Uitvoeringsprogramma Natuur.
- Janssens, M. (2021). Naar een leefomgeving die met de natuur meebeweegt. Interview met Rijksadviseur voor de fysieke leefomgeving Jannemarie de Jonge. In: Christen Democratische Verkenningen, nummer 3, 6 oktober 2021.
- Kamphorst, D.A., Walther, C., Nuesink, N., De Wit, E., Pleijte, M. en I.E. Salverda (2022). Natuur buiten het Natuurnetwerk. Een analyse van beleidsstrategieën van provincies in het kader van de Lerende Evaluatie Natuurpact. WOt-special in prep.
- Kuindersma, W., van Doren, D., Arnouts, R.C.M., Kamphorst, D.A., Nuesink, N.G., de Wit-de Vries (2020a). Realisatie Natuurnetwerk door provincies: Achtergrondstudie bij de Tweede Lerende Evaluatie Natuurpact. WOt-technical report 174.
- Kuindersma, W., E. de Wit-de Vries, F.G. Boonstra, M. Pleijte, D.A. Kamphorst (2020b). Het Nederlandse natuurbeleid in zijn institutionele context; Beschrijving en analyse van de interne en externe congruentie van het Nederlandse natuurbeleidsarrangement in relatie tot landbouwbeleid, waterbeleid (voor de grote rivieren) en recreatiebeleid (1975-2018). Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-technical report 187.
- Kuindersma, W., D.A. Kamphorst, F.H. Kistenkas (2021). De gevolgen van de stikstofaanpak voor het natuurbeleid. Een voorlopige analyse van de gevolgen voor de decentralisatie naar provincies en de gebiedsgerichte uitvoering. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-rapport 133.
- Martino, D. (2001). Buffer Zones Around Protected Areas: A Brief Literature Review. *Electronic Green Journal*, 1(15).
- Mickwitz, P., Aix, F., Beck, S., Carss, D., Ferrand, N., Görg, C., Jensen, A., Kivimaa, P., Kuhlicke, C., Kuindersma, W., Máñez, M., Melanen, M., Monni, S., Pedersen, A.B., Reinert, H., & van Bommel, S. (2009). Climate policy integration, coherence and governance. (PEER Report; No. 2).
- Ministerie van BZK (2020). Nationale Omgevingsvisie. Duurzaam perspectief voor onze leefomgeving. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- PBL (2021). Grote opgaven in een beperkte ruimte. Ruimtelijke keuzes voor een toekomstbestendige leefomgeving. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL en WUR (2017). Lerende evaluatie van het Natuurpact: Naar nieuwe verbindingen tussen natuur, beleid en samenleving. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving & Wageningen: Wageningen Environmental Research.

---

PBL en WUR (2020). Lerende evaluatie van het Natuurpact 2020: Gezamenlijk de puzzel leggen voor natuur, economie en maatschappij. Den Haag: PBL.

Provincie Gelderland (2018). Provinciale omgevingsvisie. Gaaf Gelderland.

Provincie Gelderland (2020a). Provinciale verkenning Gelderse maatregelen stikstof 2020-2025. Concept uitvoeringsagenda Veluwe, Rijntakken en Achterhoek. Arnhem: juni 2020.

Provincie Gelderland (2020b). Uitvoeringsprogramma Biodiversiteit: Strategie voor een groener Gelderland. Arnhem: december 2020.

Provincie Gelderland (2021a). Ontwerp Natuurbeheerplan 2022. Arnhem, 23 maart 2021.

Provincie Gelderland (2021b). Wat doen we met GMS natuur? De weg uit de stikstofimpasse; natuur en economie in balans. Beeldvormende sessie PS -7 april 2021. Powerpoint presentatie.

Provincie Gelderland (2021c). Kadernota Agrifood 2021-2030 'Toekomst voor de Gelderse boer'. 10 maart 2021.

Provincie Gelderland (2021d). Uitvoeringsagenda Gelderse Maatregelen Stikstof 2021-2025. Veluwe, Achterhoek, Rijntakken. Arnhem: juli 2021.

Provincie Limburg (2014). Provinciaal Omgevingsplan Limburg: Voor de kwaliteit van Limburg. Maastricht: 12 december 2014.

Provincie Limburg (2019). Geconsolideerde versie POL 2014.

Provincie Limburg (2020a). Limburgs Aanvalsplan Stikstof: Op weg naar een nieuwe balans. Provinciale Taskforce Stikstof, Maastricht, 28 januari 2020.

Provincie Limburg (2020b). Koers naar de toekomst. Beleidskader Limburgse landbouw- en agrifoodsector 2020-2023. Maastricht, 21 juli 2020.

Provincie Limburg (2020c). Ontwerp-omgevingsvisie. Maastricht, augustus 2020.

Provincie Limburg (2020d). Samenvatting Omgevingsvisie Limburg. Maastricht, september 2020

Provincie Limburg (2021). Omgevingsvisie Limburg. Maastricht, 2 september 2020.

Provincie Limburg (2021a). Provinciaal Waterprogramma 2022-2027.

Provincie Limburg (2022). Uitvoeringsprogramma Natuurrealisatie 2022-2032. Versnellen van de realisatie van onze belangrijke natuuropgaven.

Provincie Noord-Brabant (2020). Brabantse Ontwikkelaanpak Stikstof 1.0 . Uitvoeringsagenda 2020-2023, 's-Hertogenbosch, 15 december 2020.

Provincie Noord-Brabant (2021). Interim Omgevingsverordening Noord-Brabant, maart 2021.

Provincie Noord-Brabant (2021a). Statenmededeling Gebiedsgerichte aanpak van de groene en blauwe vraagstukken van 2 maart 2021, GS documentnummer 4798335.

Provincie Noord-Brabant (2021b). Gebiedsgerichte aanpak van de groene en blauwe vraagstukken toegelicht. Bijlage bij de Statenmededeling Gebiedsgerichte aanpak van de groene en blauwe vraagstukken van 2 maart 2021, stuknummer 4798335. Provincie Overijssel (2020a). Statenvoorstel Gebiedsgerichte Aanpak Stikstof, nr. 2020/1102363.

Provincie Overijssel (2020b). Natuurbeheerplan Provincie Overijssel 2021. Gedeeltelijke wijziging (plantekst en bijbehorende kaarten): GS-besluit 14 april 2020.

Provincie Overijssel (2021a). Actualisatie Omgevingsvisie 2021 (december 2021).

Provincie Overijssel (2021b). Stikstofladder Handelingsperspectief voor nieuwe projecten in Overijssel Versie: 1.0 (28 september 2021).

Tweede Kamer (2020). 35 334, nr. 131. Problematiek rondom stikstof en PAS. Brief van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag, 10 juli 2020.

Zouwen, M. van der (2006). Nature policy between trends and traditions. Dynamics in nature policy arrangements in the Yorkshire Dales, Donana and the Veluwe. Delft: Eburon.

---

## Overige bronnen

Boonstra F.G. (2021). De keerzijde van integraliteit: risico's en dilemma's rond beleidsintegratie en hoe daarmee om te gaan. Intern document.

Wit-de Vries, E. de, N. Nuesink & W. Nieuwenhuizen (2022). *De gevolgen van klimaatbeleid voor natuurbeleid*. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-interne notitie 320.

### Websites

<https://www.allesoversport.nl/thema/beleid/kernrandzones-voor-bewegen-tussen-stedelijk-en-landelijk-gebied/>

<https://www.planmernovi.nl/beschouwing-beleidsopties-novi/beschouwing-van-alternatieve-beleidsopties/alternatieve-beleidsopties-toekomstbestendige-ontwikkeling-landelijk-gebied>

<https://www.vee-en-gewas.nl/artikel/414816-gelderland-krijgt-162-miljoen-voor-natuurherstel/>

<https://www.grondbezit.nl/gpg-nieuwsbericht/gelderse-maatregelen-stikstof-gms.html>

<https://www.natuurenmilieugelderland.nl/wp-content/uploads/2021/07/210096.PS-Reactie-aanpak-stikstof-en-GMS-2021-07-19.pdf>

<https://www.nationaalgeoregister.nl/geonetwork/home/api/records/f107bc8a-639c-4e84-923a-399657029365>

<https://zakenblad.nl/2021/07/27/limburg-aan-de-slag-met-natuurverbetering-en-stikstofreductie/>

<https://www.klimaatadaptatiebrabant.nl/>

<https://noordbrabant.partijvoordedieren.ontwikkelfonds-brabant>

<https://www.foodagribusiness.nl/brabant-trekt-5-kilometerzones-om-natura2000-gebieden/>

<https://www.stal-en-akker.nl/artikel/415592-brabant-ontvangt-extra-geld-voor-natuurherstel/>

<https://brabantsekempen.eu/portfolio-items/gebiedsgerichte-aanpak/>

<https://www.klimaatadaptatiebrabant.nl/k/n442/news/view/3187/2025/animatiefilm-toont-vier-ideeen-om-droogteproblemen-aan-te-pakken.html>

[https://www.boerennatuur.nl/wp-content/uploads/2021/03/2021-03-15-BN-Implementatie-LPN-in-Brabant\\_compleet1.pdf](https://www.boerennatuur.nl/wp-content/uploads/2021/03/2021-03-15-BN-Implementatie-LPN-in-Brabant_compleet1.pdf)

<https://www.overijssel.nl/actueel/dossier-stikstof/>

<https://www.overijssel.nl/onderwerpen/natuur-landschap/ontwikkelopgave/>



---

# Verantwoording

WOT-rapport: 143

BAPS-projectnummer: WOT-04-010-037.23

*Dit project werd begeleid door Rosalie van Dam (Wageningen Environmental Research) en Didi van Doren en Arlette van den Berg (Planbureau voor de Leefomgeving). De resultaten zijn becommentarieerd door beleidsmedewerkers van de provincies. Het concept-rapport is gerefereerd door Wiebren Kuindersma (Wageningen Environmental Research).*

*De auteurs bedanken allen voor hun bijdrage aan het tot stand komen van deze rapportage.*

## Akkoord Referent

functie: senior onderzoeker

naam: Wiebren Kuindersma

datum: 18 juli 2022

## Akkoord Extern contactpersoon

functie: senior onderzoeker

naam: Didi van Doren en Arlette van den Berg

datum: 21 juli 2022

## Akkoord Intern contactpersoon

functie: senior onderzoeker

naam: Rosalie van Dam

datum: 21 juli 2022





# Bijlage 1   Beleid in Gelderland

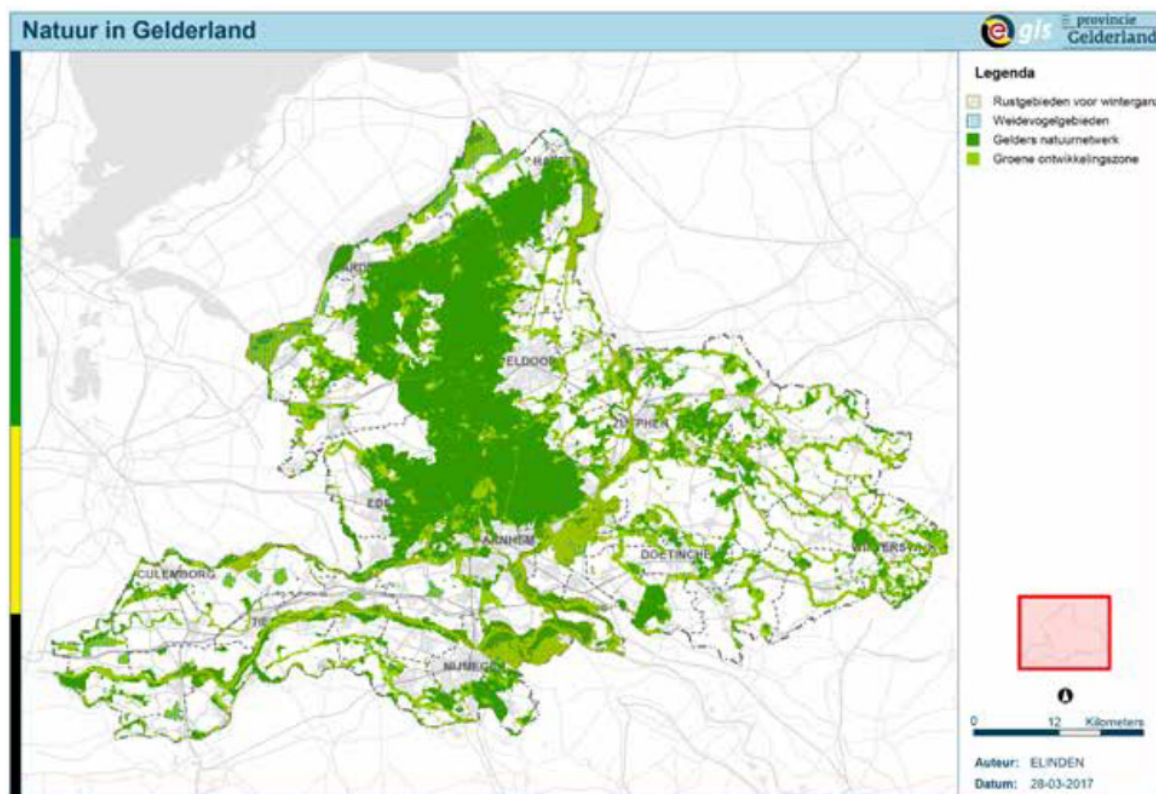
## Groene Ontwikkelzone

### Ligging en begrenzing

Ondanks dat het begrip 'overgangszone' hier niet wordt gebruikt, kan de Groene Ontwikkelzone binnen het bestaande natuurbeleid van de provincie Gelderland worden opgevat als overgangszone. De Groene Ontwikkelzone bestaat uit terreinen met een andere bestemming dan natuur die ruimtelijk vervlochten zijn met het Gelders Natuurnetwerk (zie figuur B1.1). Het gaat vooral om landbouwgrond, maar ook om terreinen voor verblijfs- en dagrecreatie, infrastructuur, woningen en bedrijven. In de Groene Ontwikkelzone zijn ontwikkelingen mogelijk als ze bijdragen aan de kernkwaliteiten van dat gebied zoals landschap, natuur, biodiversiteit en cultuurhistorie.

### Aanleiding, doel en functiecombinaties

De Groene Ontwikkelzone is ontstaan na splitsing van de EHS in het Gelders Natuurnetwerk en de Groene Ontwikkelzone. Dat was ten tijde van de decentralisatie en herijking van het natuurbeleid in 2012. De Groene Ontwikkelzone is in 2013 opgenomen in de omgevingsvisie en -verordening. In de Groene Ontwikkelzone maakt de provincie economische functies mogelijk wanneer als tegenprestatie substantieel wordt bijgedragen aan versterking van de ecologische samenhang van de natuur en de aanwezige landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteiten. Er is dus een dubbele doelstelling. Er is ruimte voor verdere economische ontwikkeling in combinatie met een (substantiële) versterking van de samenhang tussen aangrenzende en inliggende natuurgebieden.



Het Gelders Natuurnetwerk (GNN) (donkergroen) en de Groene Ontwikkelzone (GO) (lichtgroen).

**Figuur B1.1** Het Gelders Natuurnetwerk en de Groene Ontwikkelzone (Provincie Gelderland, 2018).

---

## Beleidsaanpak

De provincie Gelderland nodigt de Gelderse samenleving uit om in de Groene Ontwikkelzone initiatieven te ontwikkelen die bijdragen aan de realisatie van deze dubbele doelstelling. Er is ruimte voor nieuwe ontwikkelingen en voor een beperkte uitbreiding van bestaande bedrijven, woningen en bouwwerken en andere functies. Bij zo'n ontwikkeling of uitbreiding in de Groene Ontwikkelzone moet de natuurkwaliteit worden versterkt. Dit betekent bijvoorbeeld dat wanneer een initiatiefnemer iets wil bouwen in deze zone, tegelijkertijd de kernkwaliteiten moeten worden versterkt door aanleg van natuur- en landschapselementen.

De groeipotentie van een bedrijf is afhankelijk van de plek waar het bedrijf ligt. Wanneer kwetsbare en gevoelige functies in de omgeving van de bedrijfslocatie liggen, zijn de uitbreidingsmogelijkheden beperkt en aan specifieke voorwaarden gekoppeld. Zo moeten bedrijven in de omgeving van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden extra technische maatregelen treffen om groeiruimte te creëren. Op 15 december 2021 stelden Provinciale Staten een wijziging van de omgevingsverordening vast met daarin vernieuwde regels voor de Groene Ontwikkelzone. Met de nieuwe regels kan bij een initiatief of een activiteit eenduidig worden vastgesteld hoe groot de versterking van de natuur moet zijn en waar deze moet plaatsvinden. Deze regels bieden gemeenten en initiatiefnemers houvast bij het bepalen van de omvang van de locatie van de versterking van de Groene Ontwikkelzone. De ontwerpregels hebben tot en met 4 april 2022 ter inzage gelegen. Er zijn verschillende zienswijzen ingediend die nu in behandeling zijn. Mogelijk leidt dit tot enkele wijzigingen in de definitieve regels. Het college van GS stelt deze naar verwachting eind mei 2022 vast<sup>5</sup>.

## Overgangsgebieden Gelderse Maatregelen Stikstof

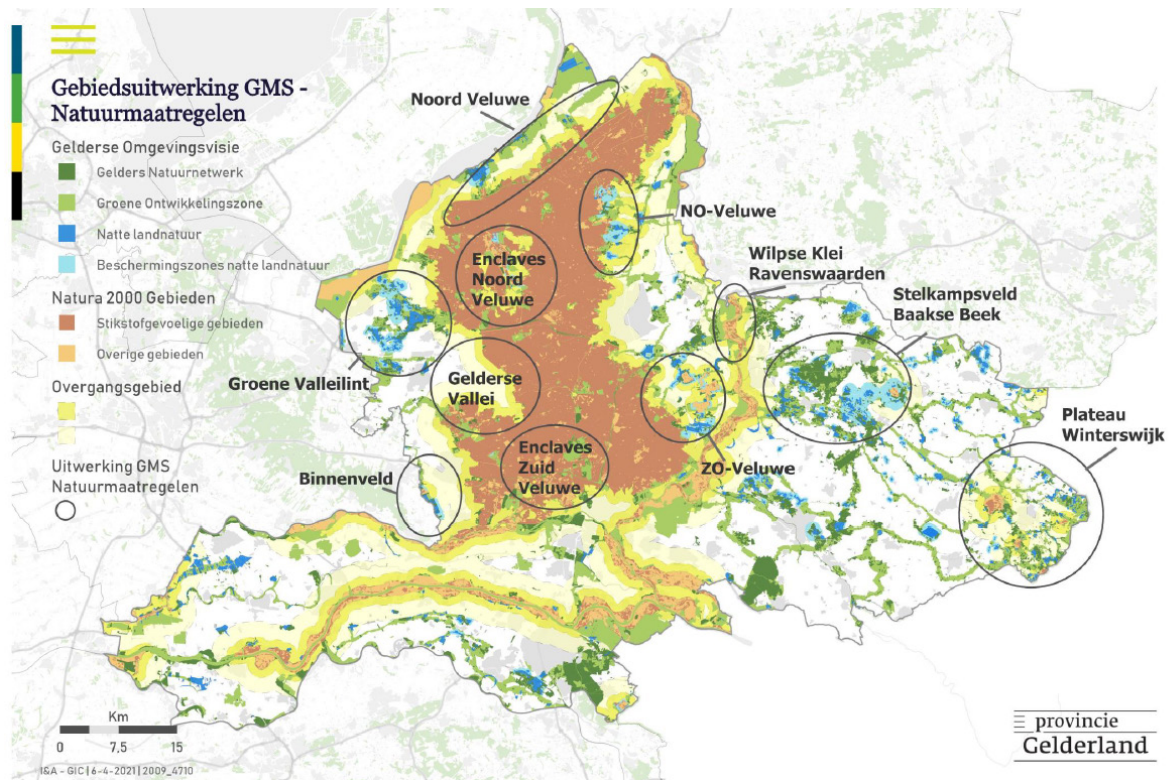
### Ligging en begrenzing

De provincie Gelderland introduceerde het concept 'overgangsgebied' in 2021 in het kader van de Gelderse Maatregelen Stikstof (GMS). In de concept Uitvoeringsagenda Gelderse Maatregelen Stikstof 2021-2025 kwam het begrip nog niet voor. In de uiteindelijke Uitvoeringsagenda wordt het woord 'overgangsgebied' 25 keer genoemd en het woord 'overgangszone' vier keer. In het kader van de Gelderse stikstofaanpak zijn er overgangsgebieden voorzien rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, maar die zijn nog in ontwikkeling. Deze overgangsgebieden staan indicatief op kaart en hebben geen formele status. Uitwerking en uitvoering maakt een substantieel onderdeel uit van de Gelderse inzet voor het Programma Natuur (2021-2030).

Figuur B1.2 laat zien hoe de overgangsgebieden indicatief op kaart zijn weergegeven. Hierbij worden twee kleuren gehanteerd die verwijzen naar verschillende breedtes van de gebieden. Donkergeel is een zone van 1 km en lichtgeel een zone van 1-3 km. Inmiddels kijkt de provincie ruimer, tot 5 km, o.a. voor de bronmaatregelen. Maar er wordt niet uitgegaan van een vaste afstand. De focus richt zich op de impact van drukfactoren en maatregelen. De impact verschilt per drukfactor (bijvoorbeeld stikstof, chemische middelen) en maatregel (bijvoorbeeld landschapselementen, hydrologie). Verder zijn op deze kaart 11 'Uitwerkingsgebieden GMS-Natuurmaatregelen' met grote cirkels aangegeven: 1) Groene Valleilint, 2) Binnenveld, 3) Enclave Noord Veluwe, 4) Gelderse Vallei, 5) Enclave Zuid Veluwe, 6) Randmeerkust, 7) Noordoost Veluwe, 8) Zuidoost Veluwe, 9) Wilpse Klei Ravenswaarden, 10) Stelkampsveld Baakse Beek, en 11) Plateau Winterswijk. Deze cirkels duiden globale zoekgebieden aan waar sprake is van gestapelde opgaven (natuur, landbouw, water, klimaat en soms ook verstedelijking). De overgangsgebieden maken daar deel van uit.

---

<sup>5</sup> <https://www.gelderland.nl/themas/omgevingsvisie/concept-regels-groene-ontwikkelingszone>



**Figuur B1.2** Overgangsgebieden en uitwerking GMS natuurmaatregelen (Provincie Gelderland, 2021b).

### Aanleiding, doel en functiecombinaties

In de overgangsgebieden moeten natuurinclusieve maatregelen (zoals natuurinclusieve landbouw), hydrologische maatregelen, extra nieuwe natuur en bronmaatregelen bijdragen aan robuust systeemherstel (Provincie Gelderland, 2021c: p. 40). Het doel van de overgangsgebieden wordt verwoord in de Uitvoeringsagenda Gelderse Maatregelen Stikstof (2021-2025): *“De (agrarische) gebieden in de directe omgeving van Natura 2000-gebieden kunnen een bijdrage leveren aan de staat van instandhouding, robuust systeemherstel en stikstof-reductie. Hierbij zorgen we voor overgangsgebieden met perspectief: landbouw in balans met de natuur. Die balans wordt gefaciliteerd, maar betekent ook dat er aan eisen moet worden voldaan. Hierbij is de beperking voor de een, ruimte voor de ander. We zien met elkaar grote opgaven op het landelijk gebied afkomen. Uitgangspunt is dat er perspectief is en blijft voor de landbouw in overgangsgebieden met behoud van benodigd landbouwareaal”* (Provincie Gelderland, 2021c: p.30). *“In de agrarische gebieden rond de natuurgebieden willen wij maatregelen uitvoeren in combinatie met de brongerichte stikstofmaatregelen in de Gelderse Maatregelen Stikstof (in de landelijke context) en leggen we combinaties met droogte, klimaat, landbouwtransitie en soms ook energie-transitie”* (Provincie Gelderland, 2021d).

### Beleidsaanpak

De Gelderse Maatregelen Stikstof werkt met drie clusters van Natura 2000-gebieden (Veluwe, Achterhoek en Rijntakken) met in totaal 14 stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. De provincie heeft met sectorpartners (bv. natuur, mobiliteit, bouw, landbouw, industrie) samengewerkt aan een provinciale verkenning van de stikstof- en verduurzamingsopgave voor de drie clusters. Verschillende plannen uit de sectoren boden bouwstenen, vanuit de boeren, bedrijven en bouwers. Vanuit de verschillende beleidsvelden is een eerste, integrale analyse gedaan naar richtingen voor bronmaatregelen (Kuindersma et al., 2021). In deze drie gebieden zal via een gebiedsgerichte aanpak worden gekomen tot emissiereductie en depositiedaling in de meest kwetsbare Natura 2000-gebieden, het sterker maken van de natuur, en het op gang brengen van gebiedsgerichte transitie, zoals natuurinclusieve landbouw (Kuindersma et al., 2021). De overgangsgebieden zijn hier een onderdeel van. In samenspraak met terreinbehoudende organisaties, waterschappen en landbouwpartners heeft

---

de provincie Gelderland een opdracht voor de uitwerking van de GMS Natuurmaatregelen in de overgangsgebieden aanbesteed aan een extern bureau. Penvoerder en trekker van deze opdracht is de provincie Gelderland. Parallel aan deze uitwerking wordt ook het uitvoeringsvraagstuk met de Gelderse partners opgepakt (Provincie Gelderland, 2021d: p. 43).

De gebiedsgerichte uitwerking van de natuurmaatregelen in de overgangsgebieden vraagt om maatwerk per gebied met zorgvuldige gebiedsprocessen en planuitwerking met betrokken partijen. *"We werken de maatregelen uit in nauwe samenwerking met terreinbeherende organisaties, waterschappen en landbouwpartners. De effecten van onze inspanningen zijn meetbaar in onze natuurgebieden. Dit vraagt om een gerichte inzet van maatregelen en monitoring van deze maatregelen"* (Provincie Gelderland, 2021d: P.29). Dit vraagt veel van de capaciteit van de provincie en andere betrokken partijen. *"Deze programmering en planvoorbereiding vraagt extra mensen en middelen van onze eigen organisatie en van onze partners. Wij gaan ervan uit dat voor deze plan- en voorbereidingskosten circa 15% van het uitvoeringsbudget nodig zal zijn"* (Provincie Gelderland, 2021d: p. 40).

## Natuurinclusieve landbouw in overgangsgebieden

### Ligging en begrenzing

De provincie Gelderland wil de omschakeling naar natuurinclusieve landbouw met voorrang ondersteunen in overgangsgebieden (Provincie Gelderland, 2021d: p. 31). Het betreft hier dus geen aparte gebiedscategorie, maar een uitvoeringsstrategie binnen de overgangsgebieden grenzend aan stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden.

### Aanleiding, doel en functiecombinaties

De provincie Gelderland wil met nieuw landbouwbeleid, zoals beschreven in de Kadernota Agrifood (Provincie Gelderland, 2021c), boeren ondersteunen naar onder andere een natuurvriendelijker manier van werken, het sluiten van kringlopen (verminderen van verliezen) en het verlagen van uitstoot van stikstof of ammoniak. Of het nou gaat om grondgebonden landbouw, meer biodiversiteit op het bedrijf, kringlooplandbouw of het verlagen van de uitstoot van schadelijke stoffen: boeren die natuurinclusiever willen werken, krijgen met het nieuwe landbouwbeleid de wind in de zeilen. De provincie heeft verschillende meetpunten vastgesteld waarop boeren stappen kunnen zetten: van meer weidegang en daling in het gebruik van kunstmest tot de aanleg van landschapselementen.

*"In overgangszones van de Natura 2000-gebieden zetten wij inmiddels concrete stappen in gebiedsgerichte pilotprojecten met boeren op het gebied van natuurinclusieve landbouw. Wij willen natuurinclusieve landbouw implementeren op 3.600 hectare bij ruim 60 boeren. Wij sluiten met deze aanpak aan op de kadernota Agrifood en de vier ambitieniveaus die hier onderscheiden worden. Voor de gewenste VHR-doelrealisatie maken wij concrete afspraken over aanpassing van hydrologie, agrarisch natuurbeheer en extra natuur en biodiversiteit"* (Provincie Gelderland, 2021d: p. 49).

### Beleidsaanpak

*"We zetten hierbij in op duurzame afspraken met betrokken ondernemers, bijvoorbeeld door langjarige beheervergoedingen of eenmalige vergoeding van waardedaling met juridische borging in een kwalitatieve verplichting (KV), op dit moment wordt onderzocht wat het meest geschikte instrument is in welke situatie"* (Provincie Gelderland, 2021d: p. 49). *"De maatregelen in de eerste fase 2021-2023 bevatten verschillende koploperprojecten voor natuurinclusieve landbouw gericht op stimulering van biodiversiteit in overgangsgebieden. In de Achterhoek is dat het project de Baakse Beek. In Rijntakken gaat het om de projecten Hoenwaard, Wilpse Klei (IJssel) en Rivierklimaatpark (Veluwezoom)."*

De reden dat de provincie focust op natuurinclusieve landbouw in overgangsgebieden is dat natuurinclusieve landbouw vanuit een gebiedsgerichte benadering het meest kan bijdragen aan natuur. De provincie Gelderland start in de overgangsgebieden met keukentafelgesprekken met boeren over natuurinclusieve landbouw. Door gebruik te maken van financiële middelen voor natuurinclusieve landbouw kan worden geprofiteerd van vigerend beleid. De provincie gaat boeren

---

ondersteunen bij het opstellen van een bedrijfsplan voor het maken van de omslag. Innovaties en samenwerkingen worden ondersteund. Er komt een garantiefonds voor boeren die financieel risico lopen met hun omschakeling naar een meer duurzaam bedrijf en er start een pilot om grond te verkopen aan boeren met het meest natuurinclusieve plan. Tenslotte wil de provincie in gesprek met het ministerie, Brussel, supermarkten en andere ketenpartijen over vragen als: kunnen we subsidies verlengen van zes naar dertig jaar en kunnen we de verkoop van biologische producten stimuleren?

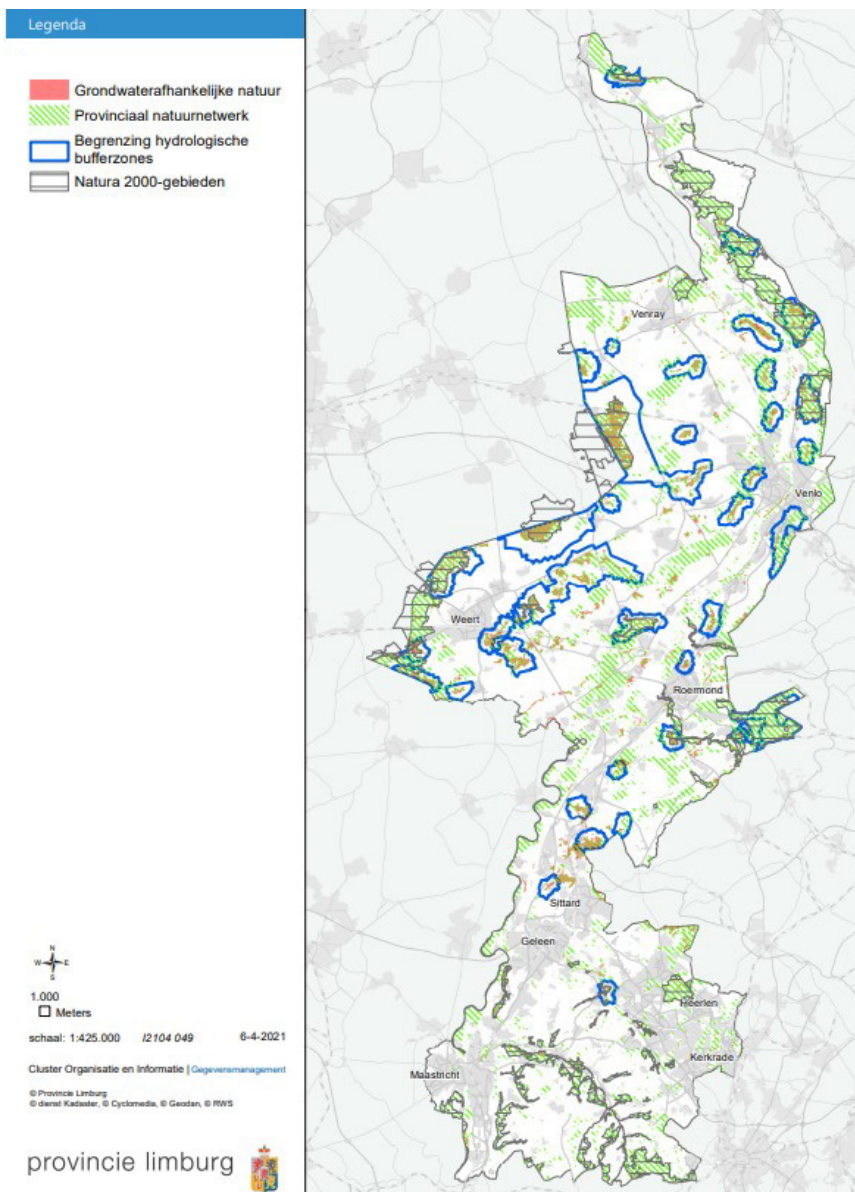


# Bijlage 2   Beleid in Limburg

## Hydrologische bufferzones

### Ligging en begrenzing

De hydrologische bufferzones zijn opgenomen in het Provinciaal Waterprogramma 2022-2027, dat op 17 december 2021 door Provinciale Staten is vastgesteld, en zijn juridisch verankerd in de omgevingsverordening. Ze liggen rondom de grondwaterafhankelijke natuurgebieden van het Natuurnetwerk Limburg en zijn weergegeven op kaart (zie figuur B2.1).



**Figuur B2.1** Hydrologische bufferzones rondom de grondwaterafhankelijke natuurgebieden van het Natuurnetwerk Limburg (Provincie Limburg, 2021).

---

### **Aanleiding, doel en functiecombinaties**

Het Provinciaal Waterprogramma 2022-2027 (Provincie Limburg, 2021a) is een uitwerking van de Omgevingsvisie Limburg (Provincie Limburg, 2021) en bevat de doelstellingen die de provincie de komende planperiode samen met haar partners wil bereiken op het gebied van water. Centraal hierbij staat het realiseren van een duurzaam, robuust en ecologisch gezond watersysteem dat kan omgaan met wateroverlast en droogte en dat voorziet in voldoende water van goede kwaliteit.

Het duurzaam in stand houden van de kwaliteit van de grondwaterafhankelijke Natura 2000-gebieden en overige gebieden in het Natuurnetwerk Limburg is een belangrijk doel van het provinciale natuur- en waterbeleid. Een groot deel van de grondwaterafhankelijke natuur in Limburg heeft te kampen met verdroging (te lage grondwaterstanden) en een slechte grondwaterkwaliteit, waardoor de biodiversiteit in deze gebieden achteruit is gegaan.

Voor de belangrijkste grondwaterafhankelijke natuurgebieden binnen het Natuurnetwerk Limburg, (de vroegere natte natuurparels) waaronder Natura 2000-gebieden, heeft de provincie een extra beschermingsregime ingesteld in de vorm van hydrologische bufferzones rond deze gebieden. Binnen de bufferzone zijn nieuwe grondwateronttrekkingen van meer dan 10 m<sup>3</sup>/uur en andere ingrepen die tot grondwaterverlaging leiden niet toegestaan. Voor beregening en bevoeiing in de landbouw mag binnen de bufferzone het aantal onttrekkingsputten en de totale pompcapaciteit niet toenemen, waarbij tevens in geval van verplaatsing van een put dit niet dichterbij het natuurgebied plaatsvindt. Nieuwe grondwateronttrekkingen van meer dan 10 m<sup>3</sup>/uur buiten de bufferzone mogen niet tot significante grondwaterverlaging binnen de bufferzone leiden (Provincie Limburg, 2021a p.55-56).

### **Beleidsaanpak**

De hydrologische bufferzones betreffen planologische zones waarmee de provincie Limburg de grondwaterafhankelijke natuur binnen het Natuurnetwerk Limburg beschermt door ingrepen en ontwikkelingen in de omgeving die verlaging van de grondwaterstand in deze gebieden veroorzaken niet toe te staan.

## **Groenblauwe mantel**

### **Ligging en begrenzing**

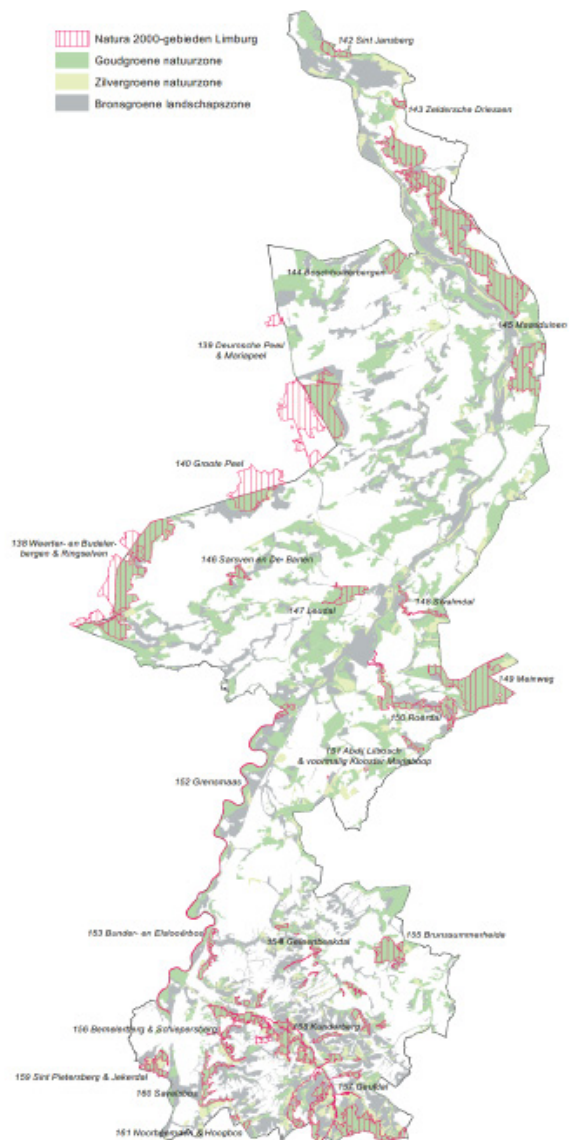
Binnen de algemene zonering van de Provinciale Omgevingsvisie Limburg kan de beleidscategorie Groenblauwe mantel als overgangszone worden opgevat. In deze Omgevingsvisie (Provincie Limburg, 2021) staat dat de Groenblauwe mantel verder zal worden uitgewerkt in een natuurprogramma. Tijdens de periode van onze data-verzameling (tot begin 2022) is dat nog niet gebeurd.

Het Maasdal, de beekdalen en steilere hellingen - voorheen de bronsgroene landschapszone en zilvergroene natuurzone - vormen samen de circa 36.000 hectare grote Groenblauwe mantel binnen de landelijke gebieden van Limburg. De gebieden liggen als een soort mantel tussen en om het Natuurnetwerk Limburg (Provincie Limburg, 2020d p.25). De Groenblauwe mantel is in de Omgevingsvisie (Provincie Limburg, 2021) niet op kaart weergegeven. Om een indicatie te geven om welke gebieden het gaat, geven we in figuur B2.2 de voorlopers aan van de Groenblauwe mantel: de zilvergroene natuurzone en de bronsgroene landschapszone, aangeduid met de kleuren lichtgroen en grijs.

### **Aanleiding, doel en functiecombinaties**

De inzet op het gebied van natuurbeleid kan volgens de provincie Limburg niet los worden gezien van het vinden van een oplossing voor de huidige stikstofcrisis. Voor het behouden en herstellen van natuur en biodiversiteit is volgens de provincie Limburg (2021: 105) ruimte en robuustheid nodig. Daarmee concurreert natuur met de toenemende ruimtevraag vanuit andere functies zoals landbouw, wonen, energieopwekking, economie en recreatie. Combineren met deze functies is ook mogelijk. De Groenblauwe mantel "zijn gebieden waar de provincie Limburg goede combinatiemogelijkheden ziet voor duurzame vormen van (kringloop)land- en tuinbouw en andere economische functies, vooral door hergebruik van reeds aanwezige monumentale en beeldbepalende gebouwen. De focus ligt hier op het versterken van het klimaatadaptieve karakter met meer ruimte voor de beken en Maas, de biodiversiteit en kernkwaliteiten van het landschap" (2020d: 25).





**Figuur B2.2** Indicatie van de ligging van de Groenblauwe mantel<sup>6</sup>.

De provincie Limburg geeft het belang van de Groenblauwe mantel als overgangszone verder als volgt aan. Aanvullend op het Natuurnetwerk Limburg zet de provincie Limburg in op “het realiseren van zones in de Groenblauwe mantel waar het ruimtelijk gebruik in meer of mindere mate bijdraagt aan het realiseren van de biodiversiteitsdoelen. We streven er naar de abiotische omstandigheden voor het Natuurnetwerk Limburg en vooral de Natura 2000-gebieden te herstellen door de water-, bodem- en milieuocondities te verbeteren door bijvoorbeeld de overbelasting met stikstof aan te pakken. Dit doen we in samenhang met onze stikstofaanpak” (Provincie Limburg, 2020d: p. 21).

Met de Groenblauwe mantel wil de provincie Limburg de kwaliteiten in het Natuurnetwerk Limburg behouden en vooral de daartoe behorende Natura 2000-gebieden. Goede overgangen naar omliggende gebieden dienen de abiotiek op orde te brengen: “In de Groenblauwe mantel staat het klimaatadaptief maken van het watersysteem centraal. Er zijn hier kansen voor natuurwaarden en landschapskwaliteit in combinatie met andere functies zoals landbouw en vrijetijdseconomie” (Provincie Limburg, 2020c: p.127).

<sup>6</sup> bron: POL viewer, Provincie Limburg in Antea Groep, 2020: p. 131

---

In de Groenblauwe mantel ligt een belangrijk deel van de wateropgave van de provincie Limburg: *“In de zuidelijke Maasvallei wordt de hoogwateropgave van de Maas uitgewerkt via een integrale aanpak. Daarnaast pakken we het regionaal watersysteem aan via landschappelijke maatregelen, waardoor onder andere het risico op wateroverlast afneemt. De beekdalen richten we hiervoor klimaatrobust in en we beheren ze integraal en extensief, waardoor de beheerkosten laag zijn. Door het landschap in dit deel van het raamwerk te verruwen, door extensivering, door een andere wijze van grondgebruik en grondbewerking, door bosontwikkeling en de aanleg van grotere landschapselementen kan het water beter worden vastgehouden. De infiltratiecapaciteit van de bodem wordt daarmee vergroot. Tegelijkertijd geven we hiermee invulling aan de opgave voor de instandhouding en het versterken van de biodiversiteit en bosaanleg. Op de hellingen en op de randen van de plateaus maken bosontwikkeling en grote landschapselementen het landschap meer besloten. Hierdoor worden de aanwezige verblijfsrecreatieterreinen beter landschappelijk ingepast en houden we het water beter vast. Dit levert een effectieve bijdrage aan de grondwatervoorraad en het voorkomen van droogte. Deze bronmaatregelen hebben ook een positief effect op de verbetering van de bodem. Ze bevorderen de bodemvruchtbaarheid en de duurzaamheid van de landbouw”* (Provincie Limburg, 2020c: p.168).

### **Beleidsaanpak**

Het Maasdal, de beken, beekdalen, droogdalen en steilere hellingen vormen een belangrijk onderdeel van de Groenblauwe mantel. De provincie Limburg stimuleert daarom het Waterschap Limburg, gemeenten en andere stakeholders om klimaatadaptieve en ecologisch duurzame maatregelen te treffen in deze delen van de Groenblauwe mantel. De provincie Limburg: *“Wij zien hier belangrijke kansen voor het versterken van de landschappelijke kernkwaliteiten door onder andere de aanleg van kleine landschapselementen en bosontwikkeling. Hiermee krijgen veel dorpen een betere (recreatieve) verbinding met het landelijk gebied”* (Provincie Limburg, 2020c: p.114).

Voor de Groenblauwe mantel is het beleid ook gericht op het faciliteren en ondersteunen van de verbindings- en bufferfunctie voor aangrenzende gebieden van het Natuurnetwerk Limburg: *“Via de Omgevingsverordening continueren we de compensatieplicht wanneer aantasting van de verbindende of bufferende functies bij ontwikkelingen niet voorkomen kan worden”* (Provincie Limburg, 2020c: p.113). Volgens een beleidsmedewerker waren voor (de voorlopers van) de Groenblauwe mantel te weinig financiële middelen beschikbaar gesteld. Maar met de huidige stikstofaanpak ontstaan financiële kansen om de Groenblauwe mantel te realiseren.

En het Aanvalsplan Stikstof Limburg is ook aanleiding om, in combinatie met andere generieke brongerichte maatregelen, te bezien hoe (in de Groenblauwe mantel) te komen tot een meer samenhangende en gebiedsgerichte uitwerking, waaronder het herstel van grondwaterstanden en een forse vermindering van stikstofdepositie (Provincie Limburg, 2020c: p.104).

## **Gebieden rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden**

### **Ligging en begrenzing**

In het Aanvalsplan Stikstof Limburg (Provincie Limburg, 2020a) heeft de provincie Limburg aangegeven dat er de komende jaren in en rondom de 21 stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden veel moet gebeuren qua bronmaatregelen en natuurherstelmaatregelen. De gebieden om deze Natura 2000-gebieden heen kunnen worden gezien als overgangszones omdat hier door verandering van de gebruiksfuncties zal worden bijgedragen aan natuurdoelen en andere doelen. Deze gebieden zijn niet als zoekgebieden op kaart aangegeven.

### **Aanleiding, doel en functiecombinaties**

De essentie van het Aanvalsplan Stikstof Limburg is om de stikstofproblematiek aan te pakken door het versnellen van het natuurherstel in 21 stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, de stikstofemissie bij de bron aan te pakken én tegelijkertijd ruimte te bieden voor nieuwe bedrijvigheid. Naast natuurdoelen zullen ook andere doelen een rol spelen. Te denken valt aan de opgaven rondom klimaat- en energiebeleid of urgente bovenregionale opgaven. Er wordt dus niet alleen naar de land- en tuinbouwsector gekeken, maar juist ook naar andere sectoren zoals industrie, mobiliteitsaspecten, energie- en bouwsector.

---

## Beleidsaanpak

In de Limburgse stikstofaanpak zal een gebiedsgerichte benadering gevolgd worden om in en rondom de 21 stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden tot passende oplossingen, beleidsmaatregelen en vergunningverlening te komen. Gebiedsgericht ook omdat er per Natura 2000-gebied verschillende aspecten en actoren een rol spelen, enerzijds binnen het gebied zelf (kwaliteit van natuur en de biodiversiteit alsook de voorgestelde herstel- en verbetermaatregelen) en anderzijds buiten het gebied omdat hier verschillende bronnen van stikstofemissies uit verschillende sectoren aan de orde zijn. De provincie inventariseert per Natura 2000-gebied welke bronnen een negatieve invloed hebben op de natuurkwaliteit en waar ontwikkelingen mogelijk zijn. Daarbij wordt gekeken naar alle mogelijkheden om de emissiebronnen aan te pakken. Tegelijkertijd maakt de provincie Limburg werk van het herstel van de natuurkwaliteit in deze gebieden. Tenslotte brengt de provincie Limburg in beeld welke 'ontwikkelbehoefte' er in de gebieden is. Met een gebiedsgerichte aanpak (elk gebied heeft weer verschillende habitats en kent verschillende emissiebronnen in haar omgeving, en daarmee een specifieke aanpak) wil de provincie Limburg (2020a:p.9) een actiegerichte aanpak ontwikkelen om tot een nieuwe balans te komen. Een balans voor de korte termijn in het licht van maatschappelijke en economische ontwikkelingen, maar ook acties gericht op de (middel)lange termijn voor duurzaam natuurherstel, verbetering van veerkrachtige Natura 2000-gebieden en een structurele aanpak voor het terugdringen van de stikstof-depositie in alle sectoren (landbouw, industrie, mobiliteit, woning- en utiliteitsbouw, evenementen, waterbeveiliging etc.).

Gelet op mogelijke overlap van effecten van (bron)maatregelen op meerdere Natura 2000-gebieden clustert de provincie Limburg de Natura 2000-gebieden en richten zij drie gebiedstafels in op schaal van Noord-, Midden- en Zuid-Limburg. Hier wordt per Natura 2000-gebied bekeken welke maatregelen in en rondom het stikstofgevoelig natuurgebied nodig en mogelijk zijn om de stikstofemissie te beperken, de maatschappelijke opgaven en economische activiteiten weer op te kunnen pakken en het natuurherstel te bevorderen. De provincie vindt het belangrijk om deze drie aspecten per gebied en in samenhang te bezien. In het ene gebied kan het betekenen dat er meer aan natuurherstel gedaan zal worden, in het andere gebied zal de nadruk liggen op bronmaatregelen. De provincie Limburg nodigt partijen uit die hierin een bijdrage kunnen leveren of de provincie van de benodigde informatie kunnen voorzien: lokale overheden, terreinbeheerders, ondernemers en/of diens vertegenwoordigers. Op de gebiedstafels komt informatie bij elkaar en worden mogelijke scenario's doorgesproken, maar vindt geen concrete besluitvorming plaats over maatregelen of verdeelvraagstukken (provincie Limburg, 2020a: p. 27).

# Bijlage 3   Beleid in Noord-Brabant

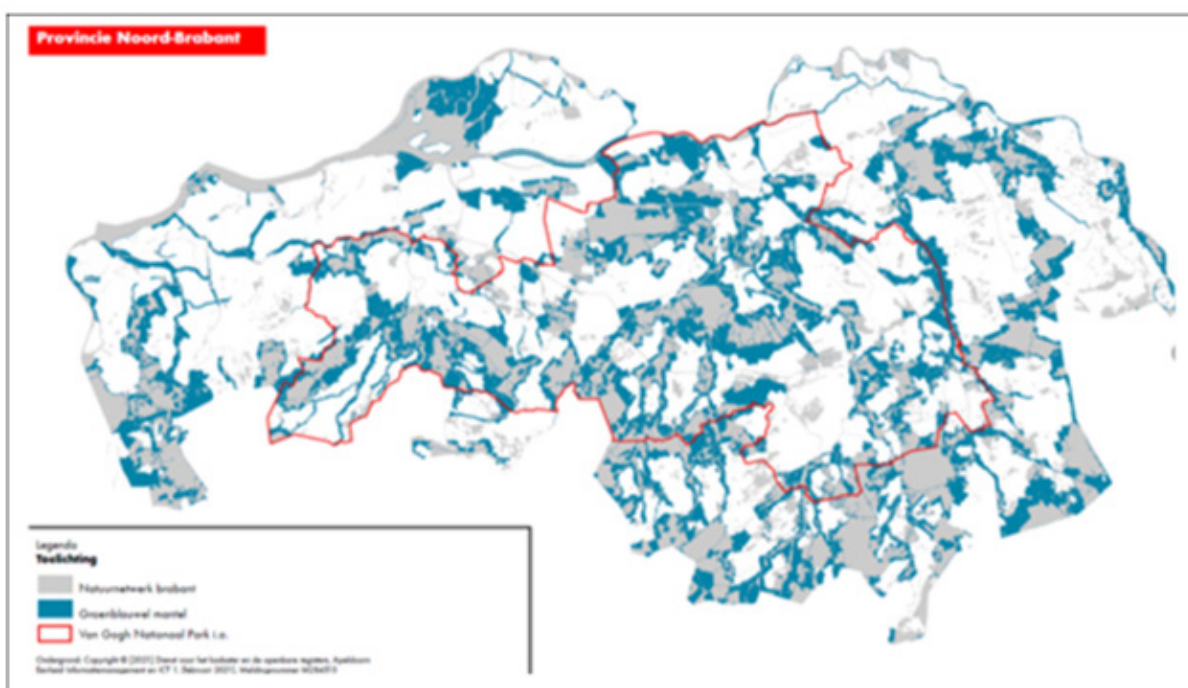
## Groenblauwe mantel

### Ligging en begrenzing

In de Groenblauwe mantel zijn gebieden opgenomen als verbinding tussen het Natuurnetwerk Brabant en het landelijk gebied. Het beleidskader voor de Groenblauwe mantel is de Interim Omgevingsverordening Noord-Brabant<sup>7</sup> van maart 2021. In figuur B3.1 is de Groenblauwe mantel met een blauwe kleur weergegeven. Met de grijze kleur is het Natuurnetwerk Brabant aangegeven. De Groenblauwe mantel kent geen overlap met de categorieën 'Stedelijk gebied', 'NatuurNetwerk Brabant' en 'Gemengd landelijk gebied' maar sluit daar op aan. Wijzigingen in de grenzen van die gebieden leiden daarom ook tot wijziging van de Groenblauwe mantel wanneer die daaraan grenst. Voor de Verordening worden er regelmatig wijzigingen doorgevoerd die te maken hebben met herbegrenzings van de ecologische hoofdstructuur of het stedelijk gebied<sup>8</sup>.

### Aanleiding, doel en functiecombinaties

Met de Groenblauwe mantel streeft de provincie Noord-Brabant naar een samenhangende aanpak van natuur, landschap en water die de omgevingskwaliteit en recreatiemogelijkheden versterkt en waardoor de gevolgen van klimaatveranderingen voor de natuur en het watersysteem beter kunnen worden opgevangen. De waarden in de Groenblauwe mantel zijn vaak gekoppeld aan het bodem-watersysteem (zoals de aanwezigheid van een kwel), aan landschapselementen (zoals houtwallen en heggen), of aan het voorkomen van bijzondere planten en dieren. De Groenblauwe mantel richt zich niet alleen op het beschermen van die waarden maar ook op de ontwikkeling daarvan<sup>9</sup>.



**Figuur B3.1** De Groenblauwe mantel van de provincie Noord-Brabant<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Naar verwachting stellen Provinciale Staten de Omgevingsverordening in februari 2022 vast. De omgevingsverordening treedt gelijk met de Omgevingswet in werking.

<sup>8</sup> <https://www.nationaalgeoregister.nl/geonetwork/srv/api/records/8ad99047-e9a4-415e-83c2-7f60bb6f280f>

<sup>9</sup> <https://www.brabant.nl/interimomgevingsverordening>

<sup>10</sup> Bron: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/prb-2021-5667.html>

## Beleidsaanpak

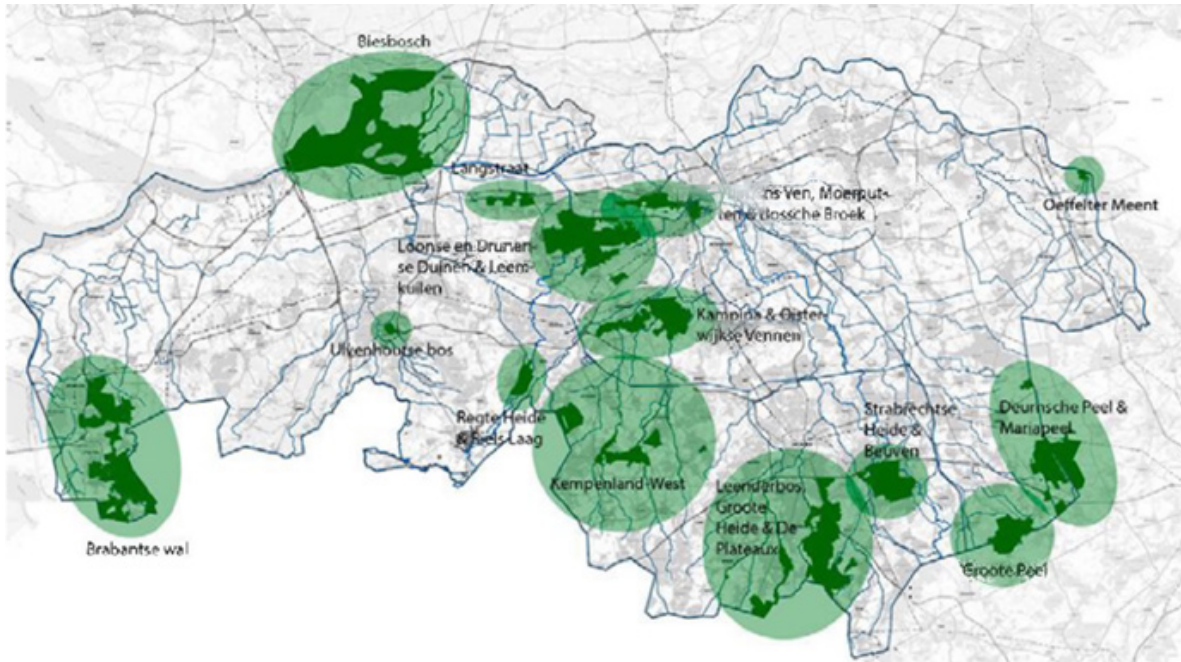
De Groenblauwe mantel is een planologische zone waarmee waarden ten aanzien van natuur, landschap en water worden beschermd of versterkt. Het is geen 'ontwikkelzone' voor economische ontwikkelingen, behalve dan recreatiemogelijkheden die alleen worden toegestaan als de benoemde aanwezige waarden worden versterkt. De Groenblauwe mantel heeft vooral een beschermende functie. Het dient o.a. om bestemmingsplannen waarin nieuwe bebouwing is opgenomen te toetsen. De provincie stuurt dus niet actief met deze zone op het realiseren van integrale opgaven in deze gebieden.

## Beïnvloedingszones in Brabantse Ontwikkelaanpak Stikstof

### Ligging en begrenzing

De provincie Noord-Brabant heeft in 2020 de Brabantse Ontwikkelaanpak Stikstof 1.0 vastgesteld (Provincie Noord-Brabant, 2020). Hier spreekt de provincie niet van overgangszones maar van 'beïnvloedingszones' voor stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden (Provincie Noord-Brabant, 2021a; 2021b). De provincie Noord-Brabant heeft veertien stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden met omliggende beïnvloedingszones op kaart aangegeven (zie figuur B3.2). Het gaat om: 1. Brabantse Wal, 2. Biesbosch, 3. Ulvenhoutse Bos, 4. Langstraat, 5. Loonse en Drunense Duinen & Leemkuilen, 6. Vlijmens Ven, Moerputten & Bossche Broek, 7. Kampina & Oisterwijkse Vennen, 8. Regte Heide & Riels Laag, 9. Kempenland-West, 10. Leenderbos, Groote Heide & De Plateaux, 11. Strabrechtse Heide & Beuven, 12. Deurnsche Peel & Mariapeel, 13. Groote Peel, 14. Oeffelter Meent.

Volgens een beleidsmedewerker zijn deze cirkels op de kaart alleen bedoeld om aan te geven dat de provincie naar een bredere zone kijkt dan alleen de Natura 2000-gebieden op zich. Ze kennen geen landschappelijke basis en hebben noch een bestuurlijke of juridische status. Aan de gebiedsprocessen rondom de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden wordt gevraagd om de overgangszones waarin zij willen gaan werken nader te duiden.



**Figuur B3.2** Stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden in Noord-Brabant met beïnvloedingszone (Provincie Noord-Brabant, 2020).

### Aanleiding, doel en functiecombinaties

Aanleiding voor de Brabantse Ontwikkelaanpak Stikstof 1.0 is de (landelijke) stikstofcrisis. Om de stikstofproblematiek het hoofd te bieden, is volgens de provincie Noord-Brabant extra inzet nodig om de natuur verder te versterken en stikstofgevoelige habitats en leefgebieden van soorten te herstellen door het

---

verminderen van stikstofdepositie, natuurherstel, bodemherstel, het afronden van het natuurnetwerk, meer en beter bos, verbeteren van de waterkwaliteit en het stoppen van verdroging. In de gebieden om de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden heen hebben niet alleen puntbronnen van stikstof grote invloed, ook de uitspoeling van meststoffen en de onttrekking van water vanuit hoger gelegen gebieden hebben sterk effect op voldoende, schoon en gezond water en daarmee de biodiversiteit.

Een andere aanleiding is de transitie van de Brabantse landbouw en de zoektocht naar nieuwe perspectieven om te kunnen blijven boeren in evenwicht met de omgeving. De dynamiek in de sector is een kans om tegelijk landbouw-, water en natuurdoelen te realiseren. De provincie Noord-Brabant wil naar eigen zeggen een dubbeldoelstelling met de veertien beïnvloedingszones realiseren: de natuur in de Natura 2000-gebieden versterken (door een combinatie van natuurherstel en herstel van het natuurlijk systeem ín en rondom de N2000 gebieden) én duurzaam perspectief voor de landbouw in de beïnvloedingszones er omheen creëren (in balans met het natuurlijk systeem). In de beïnvloedingszones wordt dus gewerkt vanuit integrale doelen op het gebied van water en natuur en met perspectief voor de landbouw en oog voor de ruimtelijke ontwikkelingen. Daarnaast zullen de beïnvloedingszones ook ingezet worden voor het aanpassen aan klimaatverandering, de energietransitie en de woningbouw- en mobiliteitsopgave. In de beïnvloedingszones zijn die opgaven met elkaar verbonden. De provincie werkt dus vanuit verschillende urgenties in de beïnvloedingszones.

### **Beleidsaanpak**

Brabant kiest bij de stikstofreductie voor generieke maatregelen en voor een gebiedsgerichte aanpak voor elk van de veertien stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden met hun ruime beïnvloedingszone. De gebiedsaanpak is gericht op het herstellen en intensiveren van natuurherstel, het verlagen van de milieudruk en het stimuleren van duurzame landbouw. Daarbij wordt ook gekeken naar andere opgaven in deze gebieden. De provincie kiest in eerste instantie voor een vrijwillige aanpak, maar sluit dwingende maatregelen zoals onteigening of landinrichting niet uit (Kuindersma et al., 2021). De gebiedsgerichte aanpak stikstof past volgens de provincie Noord-Brabant (2020: p. 21) binnen het geheel van groene en blauwe vraagstukken in het landelijke gebied die ze in Brabant gebiedsgericht oppakken. Binnen deze gebiedsgerichte aanpak is onderscheid gemaakt in drie categorieën: 1) gebieden met eenduidige opgaven, 2) gebieden met eenduidige opgaven – plus, waar een bredere aanpak van opgaven gewenst is, maar de scope primair wordt bepaald door water- en natuuropgaven, en 3) gebieden met majeure opgaven die cumuleren, dus waar naast groenblauwe opgaven ook de stikstofproblematiek, de landbouwtransitie, de energietransitie, klimaatadaptatie, een woningbouw- of mobiliteitsopgave, een rol spelen en invloed hebben op elkaar (Provincie Noord-Brabant, 2020: p. 21; 2021b). De gebiedsgerichte aanpak stikstof richt zich op de in de derde categorie vallende gebieden. In deze complexe gebieden zijn verkenningen gestart. In de verkenningen doen waterschappen, terreinbeherende organisaties, gemeenten, ZLTO, en soms agrarische collectieven of landgoedeigenaren mee, afhankelijk van wat er in het gebied speelt.

---

# Bijlage 4   Beleid in Overijssel

## Bufferzones uitwerkingsgebieden Natura 2000

### Ligging en begrenzing

Binnen de uitwerkingsgebieden van de Overijsselse Ontwikkelopgave Natura 2000 zijn er bufferzones. Met de uitwerkingsgebieden wordt bedoeld op de gebieden rondom de 24 Natura 2000-gebieden waar gewerkt wordt aan het verbeteren en herstellen van de natuurkwaliteit, met een aanpak die past bij de natuur, de omgeving, de eigenaren van de grond eromheen en de mensen en organisaties die erbij betrokken zijn. Overijssel heeft hiervoor apart beleid geformuleerd, bij de vaststelling van de huidige Omgevingsvisie voor zo'n 4.200 ha, aangrenzend aan de begrensde Natura 2000-gebieden. Bij het maken van de planuitwerking om de natuuropgave te realiseren wordt bekeken of de gronden in het uitwerkingsgebied natuurbestemming moeten krijgen of dat nog een vorm van landbouwkundig gebruik mogelijk is. Dit wordt vastgelegd in een Provinciaal Inpassingsplan. De uitwerkingsgebieden zijn dus tijdelijk. Delen kunnen dus een natuurbestemming krijgen en andere delen kunnen de agrarische bestemming behouden, maar dan met aanpassingen in het gebruik ten behoeve van de natuurkwaliteit. Dat wordt dan een bufferzone.

De bufferzones bij het Wierdense Veld en Engbertsdijksvenen zijn onderdeel van de planuitwerking van deze Natura 2000-gebieden. Er bleek méér nodig dan in 2013 is voorzien. Deze extra maatregelen heeft de provincie ondergebracht in de 1<sup>e</sup> SPUK-aanvraag van het Uitvoeringsprogramma Natuur. Bij het Wierdense Veld wordt een gebied van ca. 400 ha grenzend aan het Natura 2000-gebied verkend ten behoeve van het behoud en het herstel van het hoogveen in het natuurgebied. De inrichting van een groot deel als vernattingsbuffer is nodig om de tegengestelde doelen tussen natuur en landbouw te verenigen. In het buffergebied zijn straks ook mogelijkheden voor agrarische bedrijven die hun bedrijfsvoering aan willen passen aan de mogelijkheden die het gebied dan biedt. Hetzelfde geldt voor gebieden grenzend aan Engbertsdijksvenen en Haaksbergerveen.

Een beleidsmedewerker zegt: *"De twee hoogveengebieden Wierden en Engbertsdijksvenen zijn aan het verdrogen en met alleen de maatregelen in het gebied zelf red je het niet. Dus je moet ook rond het gebied het peil opzetten, drainage wegnemen en water afvoeren voorkomen. En dat zijn zones, bij Wierden wordt het ongeveer 380 hectare, op een natuurgebied van ook 380 hectare, en bij Engbertsdijksvenen wordt het een zone van 500-600 hectare. En in die hele zone moet het waterpeil opgevoerd worden en dat moet je eigenlijk wel in een zone doen, want dat kun je niet perceelsgewijs, boerderij-gewijs doen, dat moet over een groter gebied."*

### Aanleiding, doel en functiecombinaties

Al jaren is er op de Natura 2000-gebieden te veel stikstofdepositie, die voortkomt uit de uitstoot vanuit landbouw, industrie en wegverkeer en schadelijk is voor de natuur. De opgave is om deze gebieden te beschermen en ruimte te geven aan bedreigde plant- en diersoorten in hun natuurlijke leefomgeving, om hiermee de biodiversiteit in stand te houden en/of te herstellen. Het beschermen van deze gebieden noemt de provincie Overijssel de Ontwikkelopgave Natura 2000.

Het doel van de maatregelen in de uitwerkingsgebieden van de Ontwikkelopgave Natura 2000 is om de juiste terreincondities voor de gestelde Natura 2000 doelen te realiseren. Met de uitwerkingsgebieden Natura 2000 wordt (via aangepast landbouwkundig gebruik zoals meer natuurinclusieve landbouw) geprobeerd om de Natura 2000-doelen alsnog te realiseren. Binnen het NNN wordt ingezet op functiewijziging van landbouw naar natuur. Daarnaast ziet de provincie Overijssel buiten het NNN vooral potenties voor natuurinclusieve landbouw. Het gaat dan bijvoorbeeld om het verbeteren van het watersysteem om verdroging van natuurgebieden te verminderen. En ook om uitspoeling van nitraat en fosfaat te verminderen (Provincie Overijssel, 2020b).

---

## Beleidsaanpak

Bij de gebiedsprocessen voor de Natura 2000 Ontwikkelopgave werkt de provincie Overijssel samen met allerlei partners in het kader van het platform 'Samen werkt beter'. Soms is de provincie trekker van het gebiedsproces, maar soms ook het waterschap, een gemeente, LTO of een terreinbeherende organisatie. Samen met de bewoners en ondernemers in de buurt van het Natura 2000-gebied gaat de trekker van het gebiedsproces in het gebied na of het mogelijk is om de noodzakelijke maatregelen te combineren met (aangepast) landbouwkundig gebruik. Als bij de uitwerking van de doelen en de benodigde maatregelen blijkt dat deze alleen kunnen worden gerealiseerd door de bestemming van gebieden te veranderen, dan zullen de gebieden een passende (natuur)bestemming krijgen en hiervoor ingericht worden. De overige hectares blijven agrarisch en worden uit het NNN gehaald wanneer duidelijk is dat ook na het nemen van maatregelen ten behoeve van het nabijgelegen Natura 2000-gebied landbouwkundig gebruik mogelijk is. De omvang en het tempo waarin deze bestemmingswijziging en inrichting plaatsvinden worden bepaald door de gebiedsprocessen van de Ontwikkelopgave Natura 2000, die zijn basis vindt in de beheerplannen Natura 2000. Om de maatregelen tijdig te realiseren, kan de provincie Overijssel dwingende instrumenten inzetten. Zelfrealisatie heeft echter de voorkeur (Kuindersma et.al. 2020a: p.38). Als de huidige grondeigenaren (vooral agrariërs) immers de natuurmaatregelen willen integreren in hun bedrijfsvoering, dan hoeft de provincie deze grond niet meer te verwerven en door te leveren aan terreinbeheerders of particulieren. Als zelfrealisatie niet lukt, zal de provincie alsnog de grond moeten kopen of ruilen. Op dat moment heeft vrijwillige verwerving (tegen volledige schadeloosstelling) de voorkeur, maar de provincie is in het uiterste geval ook bereid om te onteigenen. De huidige grondeigenaren kunnen dus kiezen voor zelfrealisatie, vrijwillige verkoop, grondruil of gedwongen verkoop. De provincie Overijssel heeft voor deze aanpak in en rondom de 24 Natura 2000-gebieden 320 miljoen euro extra geld vanuit de provinciale middelen ter beschikking gesteld. Daarnaast is extra geld vanuit Programma Natuur beschikbaar gekomen om de extra bufferzones bij Engbertsdijkerven en Wierdense veld te kunnen realiseren. Hierbij gaat het alleen over het realiseren van de natuurherstelmaatregelen en nadrukkelijk niet over extra maatregelen die nodig zijn om de stikstofdepositie op deze gebieden te verlagen.

## Zone Ondernemen met Natuur en Water

### Ligging en begrenzing

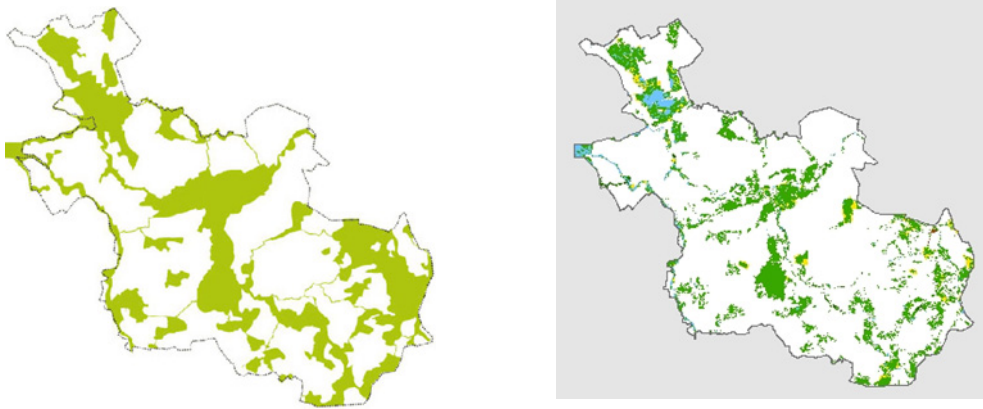
De Zone Ondernemen met Natuur & Water (ONW) is een beleidscategorie die is opgenomen in de Omgevingsvisie. De Zone ONW ligt zowel binnen als buiten het NNN. Het deel buiten het NNN kan worden gezien als overgangszone en grenst dus aan het NNN. Dit deel van de Zone ONW is begrensd op kaart (zie figuur B4.1).

### Aanleiding, doel en functiecombinaties

De Zone ONW richt zich op het realiseren van een robuust en samenhangend netwerk van gebieden met natuur-, water- en landschappelijke kwaliteit. Het accent ligt op natuur die, naast biodiversiteit, betekenis heeft voor mensen en bijdraagt aan hun welzijn en welvaart. Met de Zone ONW wil de provincie stimuleren dat dier- en plantsoorten stevige levensgemeenschappen kunnen ontwikkelen, natuurlijke processen weer vrij spel kunnen krijgen, vrije uitwisseling van dier en plant mogelijk is en de economische potenties van natuurkwaliteit optimaal benut kunnen worden. In samenhang met het versterken van de landschappelijke kwaliteit en beleefbaarheid levert dit bovendien aantrekkelijke landschappen op waar het goed toeven is (Provincie Overijssel, 2021a).

In het deel van de Zone ONW dat buiten het Natuurnetwerk ligt, is er ruimte voor economische dragers die in harmonie met de natuur-, water- en landschappelijke kwaliteiten plaats kunnen vinden. De provincie Overijssel ziet kansen voor bijzondere functiecombinaties zoals landbouw en natuur, specifieke vormen van verblijfsrecreatie, nieuwe landgoederen en wonen en werken met versterking van natuur- en/of waterkwaliteit. Er is ruimte voor groen ondernemerschap, voor initiatieven en functies die de economische en maatschappelijke dragers zijn van de kwaliteit van natuur, water en landschap én ruimte voor continuïteit van de aanwezige landbouwfunctie. Initiatieven van bewoners en ondernemers zijn hier leidend: zij zijn eigenaar en vormgever van de omgevingskwaliteit. De na te streven kwaliteitsdoelen voor natuur en water zijn daarbij het uitgangspunt (Provincie Overijssel, 2021a).





**Figuur B4.1** Links: kaart met Zone ONW; rechts: kaart met NNN in Overijssel<sup>11</sup>.

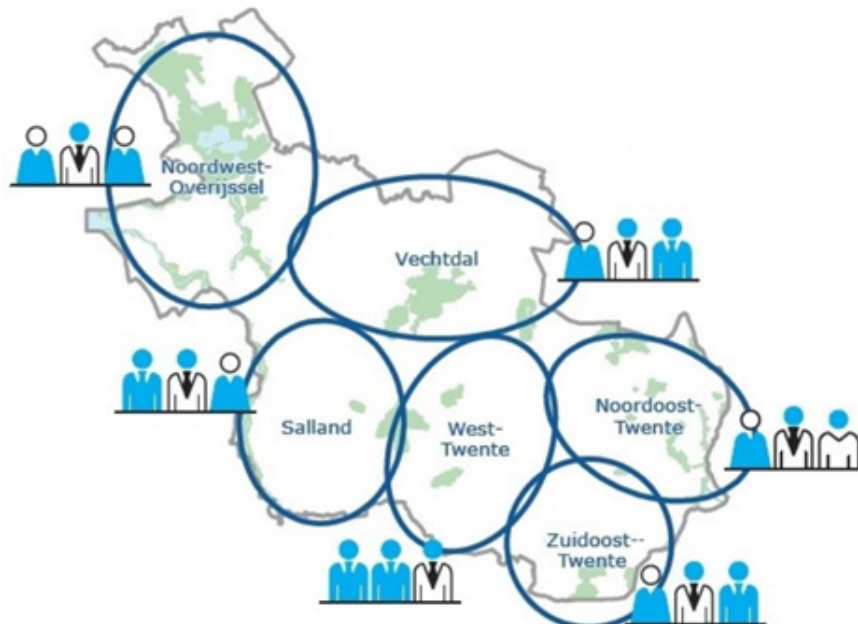
### Beleidsaanpak

De Zone ONW is een planologische zone waarin de provincie Overijssel ruimte wil bieden aan de groeiende groep betrokken ondernemers en bewoners die willen ondernemen met natuur en water. De regels in de omgevingsverordening geven aan wat wel en niet is toegestaan in deze zone.

## Deelgebieden gebiedsgerichte aanpak stikstof

### Ligging en begrenzing

Om de stikstofproblematiek aan te pakken heeft de provincie Overijssel in 2021 de Gebiedsgerichte Aanpak Stikstof (GGA Stikstof)<sup>12</sup> opgestart. Hiervoor zijn zes deelgebieden onderscheiden (zie figuur B4.2): Noordwest-Overijssel, Salland, Vechtdal, Zuidoost-Twente, Noordoost-Twente en West-Twente. In deze zes regio's zoeken vertegenwoordigers uit verschillende sectoren naar een 'goede balans tussen economie en ecologie'. De provincie Overijssel heeft het bij de GGA Stikstof niet over overgangszones, maar over "gebieden met majeure maatschappelijke opgaven en meekoppelkansen."



**Figuur B4.2** Zes deelgebieden in de GGA Stikstof van de provincie Overijssel<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> (Bron: <https://www.geoportaaloverijssel.nl/metadata/dataset/e32ecb1c-a023-4db7-b2d0-f889ee6fac46>)

<sup>12</sup> <https://www.overijssel.nl/actueel/dossier-stikstof/>

<sup>13</sup> <https://www.overijssel.nl/actueel/dossier-stikstof/dossier-stikstof-gebiedsgerichte-aanpak/>

---

## Aanleiding, doel en functiecombinaties

In het Statenvoorstel Gebiedsgerichte Aanpak Stikstof (Provincie Overijssel, 2020a) staat dat de GGA Stikstof tot doel heeft om de kwaliteit van de Overijsselse Natura 2000-gebieden te verbeteren, waarvoor én een significante daling van de stikstofdepositie nodig is én het verder verbeteren van andere condities zoals hydrologie en (grond)waterkwaliteit. Overijssel wil hiermee bijdragen aan het zogenaamde '100% VHR-doelbereik in 2050' dat op nationaal niveau moet worden bereikt.

Het Statenvoorstel stelt verder dat de stikstofaanpak en het aanvullend natuurherstel een forse impact zullen hebben voor de (bedrijven en inwoners in de) gebieden, die tegelijkertijd ook met andere problematiek en opgaven te maken hebben. *"Tegelijkertijd zijn er andere majeure maatschappelijke opgaven die ook iets voor bedrijven en inwoners gaan betekenen. We kunnen elke hectare in principe maar voor één doel gebruiken, en willen bovendien als overheid niet meerdere keren achter elkaar bij hetzelfde bedrijf aanbellen."* De GGA Stikstof geeft aan open te staan voor andere functies en meekoppelkansen, maar de provincie Overijssel zal de stikstofaanpak in deze gebiedsgerichte aanpak wel als uitgangspunt en maatstaf hanteren.

Te veel stikstof is slecht voor de natuur en luchtkwaliteit in Overijssel. Er ligt dan ook een stevige taak om de neerslag van stikstof in Natura 2000-gebieden terug te dringen en de kwetsbare natuur te herstellen. Binnen de GGA Stikstof wordt gestimuleerd dat intensief landbouwgebruik rondom de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden verdwijnt of omvormt naar natuurinclusieve landbouw, zodat de stikstofdepositie op deze natuurgebieden vermindert. Tegelijkertijd wil de provincie Overijssel<sup>14</sup> de economische ontwikkeling behouden en versterken.

De provincie Overijssel werkt aan oplossingen die de vergunningverlening in de landbouw, (woning)bouw, infrastructuur en andere projecten op korte termijn weer mogelijk maken. Voor de lange termijn investeert de provincie Overijssel onder meer in natuurherstel en verduurzaming van de landbouw. Er wordt gezocht naar nieuwe verdienmodellen die bijdragen aan maatschappelijke opgaven, zoals klimaat en biodiversiteit. Zo wil de provincie Overijssel de leefbaarheid en sociaal-economische ontwikkeling op het platteland behouden (Provincie Overijssel, 2021b).

## Beleidsaanpak

De provincie Overijssel kiest voor een gebiedsgerichte aanpak voor de zes deelgebieden. Per gebied wordt een gebiedstafel opgericht. Hierin werkt de provincie samen met vertegenwoordigers van agrarische en niet-agrarische bedrijven, natuur- en milieuorganisaties, gemeenten, waterschappen en overige gebiedspartners. In dit gebiedsproces wordt gewerkt aan: (1) het bij elkaar brengen van vraag en aanbod van stikstofruimte; (2) het zoeken naar maatregelen die snel uitgevoerd kunnen worden, en (3) het opstellen van gebiedsagenda's. Hierbij kijkt de provincie ook naar de andere opgaven in deze gebieden en de mogelijkheden om deze opgaven te combineren met de stikstofaanpak. Uitvoering en monitoring is voorzien in de periode 2021–2030. De verkenning van de natuurherstelmaatregelen vindt op een ander niveau plaats, namelijk per Natura 2000-gebied binnen de bestaande 24 gebiedsstructuren (Kuindersma et al., 2021). Wat per Natura 2000-gebied nodig is, staat beschreven in de Natura 2000-beheerplannen, die elke zes jaar worden geactualiseerd. Er zal dan ook een nauwe wisselwerking zijn tussen het proces van actualisatie van de Natura 2000-beheerplannen en de Gebiedsgerichte Aanpak Stikstof.

Draagvlak en gedeeld eigenaarschap zijn volgens de provincie Overijssel (2020a) cruciaal voor het welslagen van de Gebiedsgerichte Aanpak. Hierbij past een bestuursstijl hoog op de participatieladder. De provincie wil dan ook de kracht van de gebieden en gebiedspartners maximaal benutten. Dit doen ze door ruimte te geven voor het meekoppelen van andere opgaven, innovaties en lokale initiatieven, uiteraard zolang deze passen binnen de door de provincie Overijssel en het Rijk vastgestelde kaders. Iedereen kan een bijdrage leveren aan de GGA, maar de samenstelling van de gebiedstafels worden beperkt tot (vertegenwoordigende) organisaties met een belang bij het gebied als geheel. Er is dus ruimte voor de gebiedspartners maar de provincie zit ook zelf aan tafel om de doelen en voortgang van de GGA te bewaken en provinciale opgaven in te brengen. De provincie hanteert een gefaseerde, adaptieve aanpak en stelt gebiedsanalyses en gebiedsagenda's op. In de gebieden faciliteert de provincie het bij elkaar brengen van vraag en aanbod om acute

---

<sup>14</sup> <https://www.overijssel.nl/actueel/dossier-stikstof/>

---

knelpunten op te lossen en quick wins te verzilveren. Parallel wordt gewerkt aan een plan voor de (middel)lange termijn: de gebiedsagenda. (Provincie Overijssel, 2020a).

# Bijlage 5 Bestaand beleid voor overgangszones

In deze bijlage beschrijven we de beleidscategorieën die we zijn tegengekomen binnen het bestaande provinciale natuurbeleid (EHS en Natuurpact) en waterbeleid van de vier onderzochte provincies. Deze beleidscategorieën worden geen overgangszones genoemd, maar zijn wel op te vatten als overgangszones. Het gaat om de Groene Ontwikkelzone in Gelderland, de Groenblauwe mantel in Noord-Brabant en Limburg, de hydrologische bufferzones in Limburg, de zone Ondernemen met Natuur en Water in Overijssel, en de bufferzones van de uitwerkingsgebieden Natura 2000 in Overijssel. Deze beleidscategorieën bestaan al redelijk lang, soms al wel een jaar of tien. Alleen de hydrologische bufferzones in Limburg zijn pas in 2022 vastgelegd in het provinciale waterprogramma. En de Groenblauwe mantel in deze provincie wordt momenteel verder uitgewerkt, maar is in feite een samentrekking en voortzetting van twee al langer bestaande beleidscategorieën: de zilveren natuurzone en bronzen landschapszone. Beleidsmedewerkers van de provincie Limburg spelen met het idee om nieuwe doelen aan de Groenblauwe mantel toe te voegen in het kader van de stikstofaanpak, en zo nodig de begrenzing aan te passen, ook wel geduid als de herijking van de Groenblauwe mantel. Ondanks deze ontwikkeling plaatsen we deze beleidscategorie toch bij het bestaande natuurbeleid.

Tabel B5.1 geeft een overzicht van de beleidscategorieën vanuit het bestaande provinciale natuur- en waterbeleid (EHS, Natuurpact en KRW).

**Tabel B5.1** *Beleidscategorieën vanuit bestaand provinciaal natuur- en waterbeleid.*

	<b>Beleidscategorie</b>	<b>Ligging en begrenzing</b>	<b>Doelen en functiecombinaties</b>	<b>Beleidsaanpak</b>
<b>Gelderland</b>	<i>Groene Ontwikkelzone</i>	Grenzend aan NNN, vastgelegd op kaart	Versterking van NNN door functiecombinaties van natuur met andere functies mogelijk te maken en daarmee de condities voor het NNN te verbeteren	Planologische zone
<b>Limburg</b>	<i>Hydrologische bufferzones</i>	Grenzend aan grondwaterafhankelijke natuurgebieden van het NNN, weergegeven op kaart	Beschermen van de grondwaterafhankelijke natuur binnen het Natuurnetwerk Limburg door ingrepen en ontwikkelingen in de omgeving niet toe te staan die verlaging van de grondwaterstand in deze gebieden veroorzaken	Planologische zone
	<i>Groenblauwe mantel</i>	Grenzend aan NNN, nog niet op kaart weergegeven	Abiotische omstandigheden voor NNN en Natura 2000-gebieden herstellen door de water-, bodem- en milieucondities te verbeteren. Ruimte voor duurzame vormen van (kringloop)land- en tuinbouw en andere economische functies die bijdragen aan het realiseren van deze biodiversiteitsdoelen	Planologische zone Zal verder worden uitgewerkt in samenhang met gebiedsgerichte stikstofaanpak
<b>Noord-Brabant</b>	<i>Groenblauwe mantel</i>	Grenzend aan NNN, vastgelegd op kaart	Omgevingskwaliteit en recreatiemogelijkheden versterken door samenhangende aanpak van natuur, landschap en water waardoor de gevolgen van klimaatveranderingen voor de natuur en het watersysteem beter kunnen worden opgevangen	Planologische zone
<b>Overijssel</b>	<i>Bufferzones uitwerkingsgebieden N2000</i>	Gebieden grenzend aan Natura 2000-gebieden, worden begrensd in Provinciale Inpassingsplannen	Verbeteren en herstellen van natuurkwaliteit in Natura 2000-gebieden. Natuurherstelmaatregelen combineren met (aangepast) landbouwkundig gebruik zoals natuurinclusieve landbouw	Gebiedsprocessen

Beleidscategorie	Ligging en begrenzing	Doelen en functiecombinaties	Beleidsaanpak
<i>Zone Ondernemen met Natuur en Water</i>	Het deel buiten het NNN grenst aan het NNN. Begrensd op kaart	Een robuust en samenhangend netwerk van gebieden met natuur-, water- en landschappelijke kwaliteit door ruimte voor groen ondernemerschap, voor initiatieven en functies die de economische en maatschappelijke dragers zijn van deze kwaliteiten, én ruimte voor continuïteit van de aanwezige landbouwfunctie	Planologische zone

### Ligging en begrenzing

De Groene Ontwikkelzone (Gelderland), de Groenblauwe mantel (Noord-Brabant en Limburg), de hydrologische bufferzones (Limburg) en het deel van de Zone Ondernemen met Natuur en Water dat buiten het NNN ligt (Overijssel) grenzen aan het NNN en zijn door de provincies als zones weergegeven op kaart. De bufferzones binnen de uitwerkingsgebieden Natura 2000 (Overijssel) grenzen uiteraard aan Natura 2000-gebieden. Deze categorie wordt ook begrensd op kaart.

### Beleidsaanpak

De Groene Ontwikkelzone (Gelderland), de Groenblauwe mantel (Noord-Brabant en Limburg), de Zone Ondernemen met Natuur en Water die buiten het NNN ligt (Overijssel) en de hydrologische bufferzones (Limburg) zijn planologische zones die zijn opgenomen in omgevingsvisies en omgevingsverordeningen. Hier is sprake van reactief beleid voor initiatieven die ontstaan in de betreffende zone die grenst aan natuur, waarbij de regels aangeven wat wel en wat niet in het gebied is toegestaan. De provincies sturen met deze zones niet actief op opgaven in de betreffende gebieden. Alleen bij de bufferzones van de uitwerkingsgebieden Natura 2000 in Overijssel gaat het om een actieve gebiedsaanpak. Deze bufferzones zijn onderdeel van de gebiedsprocessen die zijn opgestart voor de uitwerking van de Natura 2000-gebieden.

### Integraliteit van de doelen

De Overijsselse bufferzones van de uitwerkingsgebieden Natura 2000 hebben vooral een sectoraal natuurdoel. De hydrologische bufferzones in Limburg zijn sectoraal gericht op natuurdoelen in de grondwaterafhankelijke Natura 2000-gebieden. De Groene Ontwikkelzone (Gelderland), de Groenblauwe mantel (Noord-Brabant en Limburg) en de zone Ondernemen met Natuur en Water die buiten het NNN ligt (Overijssel) kunnen al meer gezien worden als multifunctionele ontwikkelzones. Hier is de combinatie van natuur met bepaalde andere economische functies onder voorwaarden mogelijk. Bijvoorbeeld: in de Zone Ondernemen met Natuur en Water in Overijssel is er ruimte voor groen ondernemerschap, voor initiatieven en functies die de economische en maatschappelijke dragers zijn van de kwaliteit van natuur, water en landschap én is er ruimte voor continuïteit van de aanwezige landbouwfunctie. En in de Groene Ontwikkelzone in Gelderland is economische ontwikkeling in combinatie met een (substantiële) versterking van de aangrenzende natuurgebieden onder voorwaarden mogelijk. Functiecombinaties van natuur met andere functies worden mogelijk gemaakt om daarmee de condities voor het NNN te verbeteren. De Groenblauwe mantel in Noord-Brabant wordt door de provincie echter niet als een ontwikkelzone beschouwd, maar vooral als een beschermende zone voor natuur. Het wordt door de provincie vooral gebruikt om nieuwe bestemmingsplannen met bebouwingsvoorstellen van gemeenten te toetsen.

# Bijlage 6    Beleid in ontwikkeling voor overgangszones

In het beleid dat de vier provincies momenteel ontwikkelen in het kader van de stikstofaanpak is in meer of mindere mate aandacht voor overgangszones die grenzen aan de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. In feite is er alleen in Gelderland echt sprake van een beleidscategorie: namelijk de overgangsgebieden die indicatief op kaart zijn aangegeven. In Noord-Brabant worden globale beïnvloedingszones met cirkels rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden aangeduid, maar is niet echt sprake van een beleidscategorie. In Limburg worden de gebieden rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden alleen genoemd, maar worden verder niet aangegeven. En in Overijssel zijn er alleen grote deelgebieden voor de stikstofaanpak, en wordt niet gesproken over zones of gebieden die specifiek grenzen aan de Natura 2000-gebieden.

Tabel B6.1 geeft een overzicht van de beleidscategorieën of het beleid dat momenteel in ontwikkeling is in het kader van de stikstofaanpak.

**Tabel B6.1** *Beleidscategorieën of beleid in ontwikkeling in kader van Programma Natuur.*

	<b>Beleidscategorie</b>	<b>Ligging en begrenzing</b>	<b>Doelen en functiecombinaties</b>	<b>(Beoogde) beleidsaanpak</b>
<b>Gelderland</b>	<i>Overgangsgebieden Gelderse Maatregelen Stikstof</i>	Overgangsgebieden grenzend aan Natura 2000-gebieden, indicatief op kaart	Natuur versterken in Natura 2000-gebieden door verminderen stikstofemissie, verbeteren van staat van instandhouding en robuust systeemherstel. Ruimte voor natuurinclusieve landbouw en eventueel woningbouw en energietransitie	Gebiedsgerichte aanpak  Natuurinclusieve landbouw als uitvoeringsstrategie
<b>Limburg</b>	<i>Gebieden grenzend aan 21 stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Ze zijn niet als zoekgebieden weergegeven op kaart</i>	Kwaliteit stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden verbeteren door stikstofemissie bij de bron aan te pakken, natuurherstelmaatregelen én ruimte voor nieuwe bedrijvigheid in de land- en tuinbouwsector maar ook de industrie, energie- en bouwsector.	Gebiedsgericht aanpak per Natura 2000-gebied  Georganiseerd middels drie gebiedstafels	Gebieden grenzend aan 21 stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Ze zijn niet als zoekgebieden weergegeven op kaart
<b>Noord-Brabant</b>	<i>Beïnvloedingszones Brabantse Ontwikkelaanpak Stikstof</i>	Globale cirkels rond 14 stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden	Stikstofreductie, (hydrologisch) systeemherstel, een ruimtelijke inrichting die de natuur in de Natura 2000-gebieden versterkt, een duurzaam perspectief voor de landbouw en oog voor opgaven zoals klimaatverandering, de energietransitie en de woningbouw- en mobiliteitsopgave	Gebiedsgerichte aanpak per Natura 2000-gebied en de beïnvloedingszone eromheen
<b>Overijssel</b>	<i>Deelgebieden Gebiedsgerichte Aanpak Stikstof</i>	Zes grote deelgebieden. Er is geen sprake van zones specifiek grenzend aan natuur. Per deelgebied bevinden zich een of meerdere Natura 2000-gebieden	Kwaliteit Natura 2000-gebieden verbeteren door significante daling stikstofdepositie én het verder verbeteren van andere condities zoals hydrologie en (grond)waterkwaliteit. Intensief landbouwgebruik rondom de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden moet verdwijnen of omvormen naar natuurinclusieve landbouw. Er wordt gezocht naar meekoppelmogelijkheden voor andere opgaven.	Gebiedsgerichte aanpak

---

### **Ligging en begrenzing**

Het nieuwe beleid in het kader van de stikstofaanpak is specifiek gericht op (stikstofgevoelige) Natura 2000-gebieden. In Gelderland en Brabant zijn binnen dit beleid al dan niet globaal gebieden aangeduid die grenzen aan Natura 2000-gebieden. Binnen de stikstofaanpak in Limburg en Overijssel is geen sprake van zones die specifiek grenzen aan Natura 2000-gebieden. In de vier provincies is het dus nog niet duidelijk om welke gebieden het precies gaat. Binnen de Gelderse Maatregelen Stikstof (GMS) zijn er wel overgangsgebieden die grenzen aan Natura 2000-gebieden op kaart weergegeven, maar dat is (voorlopig) slechts indicatief. En in de Brabantse Ontwikkelaanpak Stikstof zijn er veertien beïnvloedingszones rondom Natura 2000-gebieden als globale cirkels op de kaart aangegeven. Deze cirkels zijn echter alleen bedoeld om aan te geven dat de provincie naar een bredere zone kijkt dan alleen de Natura 2000-gebieden. Ze kennen geen landschappelijke basis, en hebben geen formele of juridische status. In de stikstofaanpak van Overijssel is de provincie opgedeeld in zes grote globale deelgebieden waarin gebiedsgericht zal worden gewerkt. Er zijn er geen zones specifiek grenzend aan Natura 2000-gebieden aangewezen. En Limburg noemt in haar stikstofaanpak wel de gebieden rondom 21 stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, maar geeft geen zoekgebieden weer op kaart.

### **Beoogde beleidsaanpak**

De aanpak in het beleid dat nog in ontwikkeling is voor overgangszones die grenzen aan Natura 2000-gebieden, is gebiedsgericht. In de betreffende gebieden zal dus met een integrale gebiedsgerichte aanpak gewerkt worden. In Limburg en Brabant zal dit gekoppeld worden aan de al bestaande gebiedsprocessen voor de Natura 2000-gebieden. Limburg gaat per Natura 2000-gebied inventariseren welke bronnen een negatieve invloed hebben op de natuurkwaliteit en waar ontwikkelingen mogelijk zijn. Daarbij wil de provincie kijken naar de mogelijkheden om emissiebronnen aan te pakken, de herstel mogelijkheden voor de natuurkwaliteit en de 'ontwikkelbehoefte' in de gebieden. Dit wordt wel georganiseerd binnen de drie gebiedstafels die de provincie heeft ingesteld voor de gebiedsgerichte aanpak voor stikstof. Brabant kiest voor een gebiedsgerichte aanpak voor elk van de veertien stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden met hun ruime beïnvloedingszone. De gebiedsaanpak is gericht op het herstellen en intensiveren van natuurherstel, het verlagen van de milieudruk en het stimuleren van duurzame landbouw. Daarbij wordt ook gekeken naar andere opgaven in deze gebieden. Binnen deze gebiedsprocessen zullen overgangszones verder worden uitgewerkt. Overijssel en Gelderland kiezen voor een bredere stikstofaanpak in grotere gebieden, die vrijwel provinciedekkend zijn. Overijssel zal in de zes globale deelgebieden met een gebiedsaanpak werken aan de stikstofopgave in combinatie met andere opgaven. Binnen deze deelgebieden bevinden zich meestal meerdere Natura 2000-gebieden. De verkenning van de natuurherstelmaatregelen vindt in Overijssel wel plaats per Natura 2000-gebied binnen de bestaande 24 gebiedsstructuren. Er zal dan ook een nauwe wisselwerking zijn tussen het proces van actualisatie van de Natura 2000 beheerplannen en de Gebiedsgerichte Aanpak Stikstof. In Gelderland wordt aan de stikstofopgave gewerkt in drie clusters van Natura 2000-gebieden: de Veluwe, Achterhoek en Rijntakken. Hier zullen de overgangsgebieden die grenzen aan de Natura 2000-gebieden met een gebiedsgerichte aanpak nader worden uitgewerkt.

### **Integraliteit van de doelen**

In het nieuwe beleid dat momenteel ontwikkeld wordt door de vier provincies in het kader van de stikstofopgave, zien we dat de provincies ambities hebben om verschillende opgaven integraal op te pakken. Toch blijven de overgangszones een belangrijke beschermende en versterkende functie voor de aangrenzende Natura 2000-gebieden houden door de nadruk op het beperken van de stikstofdepositie en het tegengaan van verdroging en andere aantasting van natuurgebieden. Binnen deze randvoorwaarden willen provincies wel ontwikkelruimte bieden voor bijvoorbeeld natuurinclusieve landbouw en eventueel andere functies zoals duurzame energie en woningbouw. De provincies zoeken echter nog in welke mate precies ze naast de natuurdoelen ook andere doelen kunnen meenemen. Het is nog onduidelijk in hoeverre deze andere opgaven daadwerkelijk kunnen worden meegenomen.





**Verschenen documenten in de reeks Rapporten van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu**

<b>127</b>	Mattijssen, T.J.M., A.E. Buijs, B.H.M. Elands & R.I. van Dam (2015). <i>De betekenis van groene burgerinitiatieven; analyse van kenmerken en effecten van 264 initiatieven in Nederland.</i>
<b>128</b>	Bouwma, I.M., J.L.M. Donders, D.A. Kamphorst, J.Y. Frissel, R.M.A. Wegman, H.A.M. Meeuwse & L.M. Jones-Walters (2016). <i>Stakeholder perceptions in relation to changes in the management of Natura 2000 sites and the causes and consequences of change. A survey in England, Flanders, France and the Netherlands.</i>
<b>129</b>	Velthof, G.L., F.H. Kistenkas, P. Groenendijk, E.M.P.M. van Boekel en O. Oenema (2018). <i>Wettelijk instrumentarium voor landbouwmaatregelen om waterkwaliteit te verbeteren. Realisatie van nutriëntendoelstellingen uit de Kaderrichtlijn Water.</i>
<b>130</b>	Westerink, J., D.A. Kamphorst, E. de Wit, C.M. van der Heide, T.A. de Boer en A.L. Gerritsen (2018). <i>Van meerdere kanten bekeken. Een meervoudig analyse- &amp; evaluatiekader voor beleid gericht op maatschappelijke betrokkenheid bij natuur; op maat te maken met behulp van kaarten.</i>
<b>131</b>	Gerritsen, P., D.J.J. Walvoort, M. Knotters (2021). <i>Kartering grondwaterspiegeldiepte in laag Friesland; Actualisatie van een deel van het grondwaterspiegeldieptemodel van de Basisregistratie Ondergrond (BRO).</i>
<b>132</b>	Haas, W. de, J.L.M. Donders (2021). <i>Vertrouwen in natuurbeleid? Naar een typologie van verzet.</i>
<b>133</b>	Kuindersma, W., D.A. Kamphorst, F.H. Kistenkas (2021). <i>De gevolgen van de stikstofaanpak voor het natuurbeleid. Een voorlopige analyse van de gevolgen voor de decentralisatie naar provincies en de gebiedsgerichte uitvoering.</i>
<b>134</b>	Brouwer, F., Maas, G., Teuling, K., Harkema, T. en Verzandvoort, S. (2021). <i>Bodemkaart en Geomorfologische Kaart van Nederland: actualisatie 2020-2021 en toepassing; Deelgebieden Gelderse Vallei-Zuid en -West en Veluwe-Zuid.</i>
<b>135</b>	Houtkamp, J.M., A.M. Schmidt en P.J.F.M. Verweij (2021). <i>Reflectie PBL-rekeninstrumentarium voor natuur.</i>
<b>136</b>	Breman B.C., W. Nieuwenhuizen, G.H.P. Dirx, R. Pouwels, B. de Knegt, E. de Wit, H.D. Roelofsen, A. van Hinsberg, P.M. van Egmond, G.J. Maas (2022). <i>Natuurverkenning 2050 – Scenario Natuurinclusief.</i>
<b>137</b>	Mattijssen, T.J.M., M. Visscher, W. Ganzevoort, M. Pleijte (2022). <i>Monitoring van burgerbetrokkenheid bij natuur; Citizen science en doelgroep-panelen.</i>
<b>138</b>	Boer, T.A. de en F. Langers (2022). <i>Maatschappelijk draagvlak voor natuur in 2021 en trends in het draagvlak.</i>

<b>139</b>	Bouwma, I.M., J.G. Nuesink, M.C. van Riel, J.A. Veraart, J.L.M. Donders, R.M.A. Wegman, R. Pouwels (2022). <i>De samenhang tussen de Kaderrichtlijn Water en de Vogel- en Habitatrichtlijn; Een landelijke analyse en een verdiepende studie in zes deelgebieden.</i>
<b>140</b>	Hennekens, S.M., J. Holtland, N.M. van Rooijen, G.W.W. Wamelink & W.A. Ozinga (2022). <i>Planten als indicatoren voor pH en GVG; Een vergelijking van het ITERATIO- en Wamelink-indicatorsysteem voor pH en GVG.</i>
<b>141</b>	Vries, S. de., D.A. Kamphorst, F. Langers (2022). <i>Beleidsdenken over stedelijk groen en gezondheid; En de mate waarin dit zich laat onderbouwen vanuit het onderzoek.</i>
<b>142</b>	Schelhaas, M.J., S. Teeuwen, J. Oldenburger, G. Beerkens, G. Velema, J. Kremers, B. Lerink, M.J. Paulo, H. Schoonderwoerd, W. Daamen, F. Dolstra, M. Lusink, K. van Tongeren, T. Scholten, I. Pruijsten, F. Voncken, A.P.P.M. Clerx (2022). <i>Zevende Nederlandse Bosinventarisatie; Methoden en resultaten.</i>
<b>143</b>	Salverda, I.E. & M. Pleijte (2022). <i>Verkenning van het provinciale beleid voor overgangszones die grenzen aan natuur; Leren over governance-uitdagingen voor een integrale gebiedsaanpak.</i>



---

**Thema Periodieke Evaluatie Natuurbeleid**

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu  
Postbus 47  
6700 AA Wageningen  
T 0317 48 54 71  
E [info.wnm@wur.nl](mailto:info.wnm@wur.nl)  
[wur.nl/wotnatuurenmilieu](http://wur.nl/wotnatuurenmilieu)

ISSN 1871-028X

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 7.200 medewerkers (6.400 fte) en 13.200 studenten en ruim 150.000 Leven Lang Leren-deelnemers behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

