



# Provinciale beleidsstrategieën buiten het Natuurnetwerk voor het bevorderen van biodiversiteit



## Een inventarisatie in het kader van de derde lerende Evaluatie Natuurpact

Provincies zorgen niet alleen voor natuur binnen het Natuurnetwerk Nederland (NNN); ook buiten het NNN ondernemen zij van alles om de biodiversiteit te versterken. Voor de derde Lerende Evaluatie van het Natuurpact hebben we beleidsstrategieën geïnventariseerd die provincies buiten het Natuurnetwerk toepassen om biodiversiteit te bevorderen. Hieruit blijkt dat het beleid inderdaad bijdraagt aan biodiversiteit buiten het NNN, en ook aan versterking van het NNN. Maar er zijn wel kanttekeningen te plaatsen. Zo is het beleid niet altijd gekoppeld aan doelsoorten van het NNN; er wordt vooral bijgedragen aan de basiskwaliteit

van natuur en aan verbetering van milieuomstandigheden. Provincies sturen op veel manieren. Ze maken vaak gebruik van aanpalend en faciliterend beleid. Signaal uit deze inventarisatie is dat het beleid tegen vrijblijvendheid en gebrek aan middelen aanloopt. Aan de andere kant is meekoppelen van biodiversiteit met inspanningen van andere partijen en andere opgaven, zoals landschap, water, verstedelijking en klimaatverandering kansrijk, mits het goed wordt verankerd. De inzet op expliciete overgangsgebieden is recent en gebeurt nog niet in alle provincies. Er is discussie over overgangsgebieden als ruimtelijk sturingsinstrument en de wijze waarop ze kunnen worden gerealiseerd of geborgd.

## 1. Introductie

In het Natuurpact (2013) hebben het Rijk en de provincies afspraken gemaakt over de ambities en financiering van het natuurbeleid tot 2027. Het natuurbeleid werd hiermee naar de provincies gedecentraliseerd. Het Natuurpact wordt driejaarlijks geëvalueerd door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) in samenwerking met de WUR. Een van de onderwerpen in de derde Lerende Evaluatie van het Natuurpact (LEN) is versterking van biodiversiteit buiten het Natuurnetwerk Nederland (NNN), o.a. ten

behoefte van het NNN. Beleid hiervoor kan, naast het versterken van biodiversiteit, een positieve invloed hebben op de brede doelen van het Natuurpact. Deze doelen zijn het versterken van maatschappelijke betrokkenheid bij natuur en het versterken van de verbinding tussen natuur en economie. Dit gebeurt met name door de focus van beleid voor biodiversiteit buiten het NNN op functiecombinaties tussen natuur en andere maatschappelijke activiteiten (Folkert et al, 2020).

Voor de derde Lerende Evaluatie Natuurpact heeft de WUR een onderzoek uitgevoerd naar strategieën van provincies om biodiversiteit buiten het NNN te bevorderen, in het bijzonder ter versterking van het NNN. Dit kan plaatsvinden in overgangszones rond het NNN, maar ook breder in het landelijk gebied. Voor dit onderzoek is het beleid ondergebracht in vier domeinen: groenblauwe verbindingen, bossenstrategieën, landschapsbeleid en specifiek beleid voor overgangszones rond het NNN<sup>1</sup>. Hoewel de grens tussen het NNN en natuur daarbuiten soms fluide is, laten we natuurwaarden die worden gerealiseerd door middel van het beleid binnen het Natuurnetwerk ('NNN-beleid') hier buiten beschouwing.

Het project bestond uit twee onderdelen: 1) een brede inventarisatie van provinciale strategieën voor deze vier domeinen en 2) een verdieping van de provinciale ervaringen, uitdagingen en succes- en faalfactoren in casestudies. In deze WOt-special doen we verslag van de brede inventarisatie van het provinciaal beleid. Doelen waren hierbij:

- In beeld brengen van de verschillende provinciale strategieën. Hoe bevorderen provincies biodiversiteit buiten het NNN ter versterking van het NNN en van natuurwaarden breder in het landelijk gebied en welke doelen hebben ze daarbij? Een beleidsstrategie hebben we gedefinieerd als een combinatie van doelen en manieren om die doelen te realiseren. Welke instrumenten zetten provincies in om doelen te bereiken? Met welke partners werken ze samen? Daarnaast is aandacht besteed aan locaties. Zijn er verschillende strategieën voor verschillende locaties, bijvoorbeeld nabij het NNN en breder in het landelijk gebied?
- Inschatten van verwachte consequenties van de gekozen strategieën voor biodiversiteit en voor de uitvoerbaarheid van het beleid. Bij uitvoerbaarheid kan worden gedacht aan de mate waarin condities aanwezig zijn om het beleid in de praktijk te brengen. Het gaat dan om beschikbaarheid van middelen, draagvlak voor en complexiteit van de opgave, en of er voldoende facilitering en samenwerking zijn om andere partijen mee te krijgen.

In deze WOt-special wordt met een ecologische bril naar het beleid gekeken. De focus ligt op de waarde van de strategieën voor natuurdoelen (en niet voor de bredere doelen van het Natuurpact, maatschappelijke betrokkenheid en natuur en economie).

### **Methode**

In 2021 en 2022 zijn provinciale strategieën geïnventariseerd via een interviewronde (individuele interviews bij de provincies Groningen, Drenthe, Flevoland, Noord-Holland en Utrecht en groepsinterviews met aanvullend aanwezig van de provincies Zeeland, Zuid-Holland, Limburg, Friesland en Overijssel) en zijn provinciale documentenanalyses uitgevoerd. De inventarisatie van strategieën voor overgangszones leunt naast de inventarisatie bij provincies op een WOt-onderzoek naar het beleid van vier provincies (Gelderland, Limburg, Noord-Brabant en Overijssel) voor overgangszones grenzend aan natuur (Salverda en Pleijte, 2022). Per domein is een factsheet opgesteld met de bevindingen. De bevindingen zijn gedeeld met provincies in een workshop per beleidsdomein (totaal vier workshops). In de workshops is gediscussieerd over de herkenbaarheid van de strategieën en over de mogelijke consequenties van de verschillende strategieën voor biodiversiteit en de uitvoerbaarheid van het beleid. De factsheets en de workshops vormen de basis van deze WOt special. De factsheets zijn ter review teruggelegd aan de geïnterviewden en aan de deelnemers van de workshops.

In deze WOt-special gaan we achtereenvolgens in op provinciaal beleid gericht op: groenblauwe verbindingen, landschapsbeleid, bossen en specifiek beleid voor overgangszones rond het NNN. Daarna volgen een discussie en conclusies.

### **Verwachte ontwikkelingen en samenspel met het Rijk**

In deze inventarisatie lag de focus op het provinciale beleid. Het beleid voor biodiversiteit buiten het NNN ligt niet volledig bij provincies. Het rijk neemt na de eerdere decentralisatie met het Natuurpact weer meer een sturende en uitvoerende rol op zich (Kuindersma et al., 2021). Dit kan tot een nieuwe setting en verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en provincies gaan leiden. Bijvoorbeeld met de ontwikkelingen van het Nationaal Programma Landelijk gebied (NPLG), het Europese Gemeenschappelijke Landbouwbeleid (GLB) en het proces van 'Mooi Nederland', neemt het Rijk zelf weer meer een sturende rol op zich. Het Rijk speelt ook een rol in subsidies voor de energietransitie, de uitwerking van het stikstofbeleid, en (verwachte gelden voor) de bossenstrategie.

<sup>1</sup> Het soorten- en leefgebiedenbeleid van de provincies is niet meegenomen. Landbouw kwam in een ander project voor de LEN aan bod.

## 2. Groenblauwe verbindingen

Provincies hebben beleid voor twee soorten groenblauwe verbindingen: verbindingen vanuit de natuuropgave en groenblauwe dooradering in het landelijk gebied.

### Locaties en doelen

Met beide soorten groenblauwe verbindingen, sturen provincies op het verbeteren van verbindingen op verschillende locaties. 1) verbindingen die voortkomen uit de natuuropgave, binnen en nabij het NNN en 2) groenblauwe dooradering in het landelijk gebied. Hierbij hebben de provincies verschillende doelen.

#### *Verbindingen vanuit de natuuropgave*

Doel van provincies met verbindingen in en nabij het NNN is primair het verbinden van natuurgebieden van het NNN, het voorkomen van versnippering, en het verbeteren van de verbinding van natuurgebieden naar het landelijk gebied voor soorten. Ook buffering is soms een doel: door verbindingen nabij het NNN te realiseren wordt ook bijgedragen aan de kwaliteit van de natuur binnen het NNN. Vaak zijn voorgenomen verbindingen tussen natuurgebieden binnen het NNN begrensd en onderdeel van het NNN-beleid. In verschillende provincies zijn na de bezuinigingen in het natuurbeleid (2011/2012) verbindingen van de voormalige Ecologische Hoofdstructuur (EHS) afgefallen en opgenomen in planologische zones rond het NNN. Deze zones zijn bijvoorbeeld de Groene Ontwikkelzone (GO) in Gelderland, de Groenblauwe mantel in Limburg en Brabant, de Groene Contour in Utrecht en de Zone Ondernemen met Natuur & Water in Overijssel. Gebieden in deze zones zijn planologisch beschermd tegen ongewenste ontwikkelingen, maar vaak is er geen actief beleid voor realisatie (dit noemen we 'natuur op uitnodiging'). Soms is het de bedoeling dat beoogde verbindingen in deze zones na realisatie alsnog begrensd worden in het NNN en dan bestemming 'natuur' krijgen. In andere provincies worden natuurwaarden gecombineerd met andere functies (landbouw, recreatie, bedrijven, energie, landgoed), en zal het gebied een andere bestemming houden wanneer een verbinding is gerealiseerd.



Kikkerpoel, stapsteen tussen natuurgebieden.

#### *Groenblauwe dooradering*

Bij groenblauwe dooradering gaat het om aanleg, herstel en behoud van kleinere verbindingen en landschapselementen in het (agrarisch) cultuurlandschap, en lijnen in het landschap (bermen, sloten, dijken, wegen). Ook hier is het doel van provincies het verbinden en realiseren van een aangesloten leefgebied waar soorten kunnen verblijven. Dit kan betrekking hebben op NNN-doelsoorten die het landelijk gebied benutten, maar ook op andere cultuurlandschappen die geen doelsoort zijn van het NNN. Vaak hebben provincies de groenblauwe dooradering op indicatieve kaarten weergegeven, die het hele landelijk gebied van de provincie beslaan, vanuit de stad naar het NNN. Provincies noemen dit beleid bijvoorbeeld de Groene Draad (Provincie Flevoland, 2021), het groenblauw lint (Provincie Groningen, 2013) of multifunctionele verbindingen (Provincie Drenthe, 2018).



Bloemenrand langs een aardappelveld.

Naast verbinden als doel op zich verwachten provincies dat groenblauwe verbindingen bijdragen aan het verbeteren van landschappelijke kwaliteit (zie hoofdstuk 3), het realiseren van zachtere overgangen tussen landbouw en natuur en het vergroenen van de landbouw ten behoeve van biodiversiteit, waterkwaliteit en klimaatadaptatie (bijv. natte natuur voor waterbuffering).

### Manieren van realiseren

De manier van realiseren verschilt voor ecologische verbindingen vanuit de natuuropgave en groenblauwe dooradering.

#### *Verbindingen vanuit de natuuropgave*

Verbindingen binnen het NNN worden gerealiseerd via het NNN-beleid: hiervoor geldt een 'nee, tenzij'-regime en de gebieden worden bestemd als natuur. Sommige provincies streven nog steeds verbindingen buiten het NNN na en begrenzen deze na realisatie alsnog in het NNN (bijv. Drenthe). Er zijn ook verbindingen nabij het NNN die in zones voor uitnodigingsplanologie vallen (in de provincies Gelderland, Utrecht, Noord-Brabant, Overijssel en Limburg). Deze zijn door de planologische regimes in deze zones beschermd tegen ongewenste ontwikkelingen. Daarnaast worden verbindingen via functiecombinaties

gerealiseerd. Provincies staan in deze gebieden ontwikkelingen toe die bijdragen aan de natuurwaarden van het gebied of die kwaliteit toevoegen die de verbindende functie versterkt. Soms is er zoekgebied voor verbindingszones in de provinciale omgevingsverordening opgenomen (bijvoorbeeld Provincie Noord-Brabant, 2022), of juist niet (Provincie Utrecht, 2021). Soms zijn verbindende kwaliteiten beschreven, bijvoorbeeld per doelsoort wat voor stapstenen of type begroeiing nodig zijn. In de Atlas Kernkwaliteiten NNN en Groene Ontwikkelzone Gelderland (Provincie Gelderland, 2018) worden de verbindende kwaliteiten beschreven op doelsoortniveau. In de Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving (KGO) van Overijssel (Provincie Overijssel, 2010) wordt per functie (bijvoorbeeld Knooperf) beschreven wat voor kwaliteit een initiatiefnemer kan toevoegen. Signaal uit deze inventarisatie is wel dat provincies vaak niet actief sturen. Dat wil zeggen, ze benaderen potentiële initiatiefnemers niet actief, en/of faciliteren beperkt. Soms is er wel subsidie beschikbaar voor realisatie van natuur in deze zones: bijvoorbeeld voor de Groene Contour in Utrecht. Noord-Brabant stelt geld en grond beschikbaar voor initiatieven. De verbindingen die buiten het NNN worden gerealiseerd worden soms alsnog in het NNN begrensd.

#### *Groenblauwe dooradering*

De groenblauwe dooradering kent een andere manier van realiseren, met name via aanpalend beleid. Voor de realisatie van groenblauwe dooradering in het agrarisch cultuurlandschap zijn de ANLB-subsidies in alle provincies een belangrijk instrument. Daarnaast is landschapsbeleid soms een middel om groenblauwe verbindingen te realiseren (zie hoofdstuk 3). Alle provincies sturen ook op dooradering langs wegen en waterwegen. Voor bermen en sloten maken ze afspraken met gemeenten, Rijkswaterstaat en waterschappen voor ecologisch



Natuurvriendelijke oever.

bermbeheer en faunapassages. Langs provinciale wegen worden ontsnipperingsmaatregelen meegekoppeld met infrastructuurprojecten. Maatregelen voor natte dooradering wordt daarnaast meegekoppeld met de Kaderrichtlijn water (KRW), bijvoorbeeld de aanleg van natuurvriendelijke oevers of vispassages. Belangrijk voor realisatie van groenblauwe dooradering zijn ook (vrijwilligers)regelingen voor landschapsbeheer, met name voor aanleg en onderhoud van poelen, bomenrijen, hagen e.d., die vaak lopen via intermediaire organisaties<sup>2</sup>. Ook bossen en bomen spelen een rol voor groenblauwe dooradering, waar provincies op sturen via Bossenstrategieën (zie hoofdstuk 5). Tenslotte vragen provincies, met name nabij het NNN, agrariërs en grondeigenaren om groenblauwe dooradering te realiseren, als onderdeel van gebiedsprocessen.

#### **Inschatting gevolgen van strategieën voor uitvoerbaarheid van het beleid en biodiversiteit**

We kunnen de doelen en realisatiestrategieën van provincies samenvatten tot twee strategieën voor groenblauwe verbindingen buiten het NNN. 1) Het (expliciet of impliciet) opnemen van verbindingszones in planologische zones en 2) Groenblauwe dooradering via aanpalend beleid (zie tabel 1).

Het (expliciet of impliciet) opnemen van verbindingszones in planologische zones biedt een basisbescherming tegen ontwikkelingen die de biodiversiteit aantasten. Wanneer dit is verbonden met het beschrijven van eisen van soorten aan verbindingen is specifieke bescherming mogelijk. Bijvoorbeeld eisen aan het type vegetatie of aan de onderlinge afstand van stapstenen die nodig zijn om als verbinding te kunnen fungeren voor een soort. Dit geldt ook voor het toezien op kwaliteiten die worden toegevoegd bij het toestaan van ontwikkelingen. Dit laatste zien we echter niet in veel provincies; in dat geval wordt eerder een algemene bijdrage aan basiskwaliteit van de natuur verwacht. Ditzelfde geldt ook voor het beleid voor groenblauwe dooradering. Soms is het (aanpalende) beleid expliciet gericht op de functie van verbindingen. Een voorbeeld van specifiek beleid voor groenblauwe dooradering is de Groene Draad in Flevoland. Hierin subsidieert de provincie initiatieven voor groenblauwe dooradering (Provincie Flevoland, 2021). Overijssel neemt verbindingszones op in de begrenzing van leefgebieden voor agrarisch natuurbeheer; hiervoor kan beheersubsidie worden verkregen. De provincie onderscheidt inrichtingsmodellen voor verbindingszones en deze zijn gekoppeld aan doelsoorten. (Provincie Overijssel, 2021). Het sturen op kwaliteit of passendheid van maatregelen gebeurt ook via advies en meedenken, bijvoorbeeld in gebiedsproces-

<sup>2</sup> Voorbeelden zijn Stichting Landschapsbeheer, regionale Landschappen en IVN.

**Tabel 1** Twee strategieën voor groenblauwe verbindingen.

Strategie	Doelen	Manieren van realiseren	Inschatting gevolgen biodiversiteit	Inschatting gevolgen voor uitvoerbaarheid
(Expliciete) ecologische verbindingzones	verbinden van natuurgebieden en verbeteren verbinding van natuurgebieden naar het landelijk gebied voor soorten	planologische bescherming; subsidie, grond	bescherming tegen ontwikkelingen; kwaliteiten voor verbindingen voor bepaalde soorten mogelijk	afhankelijk van initiatief van andere partijen; animo voor zwaardere beheerpakketten voor verbindingen van specifieke soorten kan gering zijn
Groenblauwe dooradering	verbinden en realiseren van een aangesloten leefgebied van het (agrarisch) cultuurlandschap	meekoppelen in aanpalend beleid	bijdrage aan basis-kwaliteit: veel soorten hebben er in het algemeen baat bij; leefgebied voor enkele VHR-soorten	afhankelijkheid van animo van andere partijen; meekoppelen zonder eigen geld: hoe goed kan je sturen?

sen waarbij provincies meedenken over waar groenblauwe dooradering de meeste zin heeft, of bij landschapsbeheer via intermediaire organisaties, die meedenken over passende beplanting en passende plantensoorten of landschapselementen in een gebied.

Ten aanzien van de uitvoerbaarheid: het beleid leunt enerzijds op samenwerking met partijen zoals waterschappen en gemeenten en meekoppelen met bijvoorbeeld infrastructuur of KRW. Voorwaarde voor uitvoering is dan dat dit goed wordt mee-geprogrammeerd bij andere partijen en opgaven. Anderzijds geldt voor zowel ecologische verbindingen in planologische zones als voor groenblauwe dooradering, dat voldoende (maatschappelijke) initiatieven en animo van andere partijen (grondeigenaren, agrariërs- denk aan subsidies) een voorwaarde zijn dat het beleid wordt gerealiseerd.

### 3. Landschap

Alle provincies hebben via kwaliteitsgidsen in beeld gebracht welke landschappen voorkomen in hun provincie en welke kwaliteiten ze willen beschermen en versterken. Vaak zijn dit indelingen van landschappen op basis van natuurlijke ontstaansgeschiedenis, ontginningsgeschiedenis en cultuurhistorie. Per type landschap is in beeld gebracht welke kwaliteiten belangrijk zijn, zoals ontginningsstructuren, beplanting, verkavelingspatronen, archeologie, maar ook kwaliteiten als rust of openheid. De manier waarop provincies dit hebben uitgewerkt is heel verschillend. PBL (2019) geeft aan dat er ruim 24 landschapscategorieën zijn en veel verschillende (zachte 'ja, mits') beschermingsregimes.

#### Locaties

Vaak zijn de landschappen provinciedekkend in beeld. Soms kiezen provincies juist voor categorieën bijzondere landschappen met speciale beschermingsregimes, zoals de Nationale Landschappen, open landschappen (Gelderland) of Bijzondere Provinciale Landschappen (Provincie Noord-Holland, 2020). In dat geval zijn er ook

'witte vlekken', dat wil zeggen, landschap waar geen bescherming geldt. Er zijn geen speciale landschappen onderscheiden op basis van hun ligging nabij het NNN.

#### Doelen

Gemeenschappelijk doel van landschapsbeleid is *het versterken en behoud van ruimtelijke kwaliteit en landschappelijke waarden*. Dit doel krijgt de laatste jaren meer urgentie vanwege de druk op het landschap, zoals het verdwijnen van landschapselementen en landschappelijke historische patronen. Er is landelijk aandacht voor en in verschillende provincies leiden de ontwikkelingen tot een nieuwe impuls voor het provinciaal landschapsbeleid (bijv. Friesland, Limburg en Gelderland: Provincie Gelderland, 2021; Provincie Friesland, 2021; provincie Limburg, 2021). Een tweede doel van landschapsbeleid is *het versterken van biodiversiteit via landschappelijke waarden en groenblauwe dooradering*. Aanleg en herstel van landschapselementen en landschapsbeheer zijn dan een middel om biodiversiteit in het landelijk gebied te versterken en kunnen ook een ondersteunende functie voor het NNN hebben. Bijvoorbeeld door leefgebied en verbindingen te realiseren voor cultuurlandsoorten en soorten die in het NNN voorkomen. Natuurwaarden zijn regelmatig onderdeel van de te beschermen landschappelijke waar-



Windmolens in het landschap.

den. Bijvoorbeeld in Noord-Holland worden natuurwaarden beschreven voor de bijzondere provinciale landschappen waar ze overlappen met het NNN. In Overijssel zijn natuurwaarden onderdeel van de 'natuurlijke laag' in het landschap (lagenbenadering). Het groene karakter is onderdeel van de kernkwaliteiten van Nationaal Landschap Zuid-Limburg en in Groningen is groen erfgoed onderdeel van de te beschermen waarden. Biodiversiteit is echter meestal niet gekoppeld aan de landschappelijke waarden. Een derde doel van landschapsbeleid is *het inpassen van grote transitie in het landschap*. Dit doel ligt meer in de uitdaging om grote maatschappelijke transitie, zoals de woningbouwopgave en de energietransitie (windenergie en zonneparken), in te passen in het landschap. Als gevolg van grote veranderingen kunnen nieuwe landschappen ontstaan. Doel is deze opgaven te ontwerpen met behoud en toevoeging van landschappelijk kwaliteit.

### Manieren van realiseren

De kwaliteitsgidsen voor landschappen zijn de basis van het landschapsbeleid. In de uitvoering van landschapsbeleid kunnen we daarnaast twee sporen onderscheiden: 1) beschermen van landschappelijke waarden en 2) het toevoegen van kwaliteit door groenblauwe dooradering van het landschap.

#### Beschermen van kernkwaliteiten

Bijna alle provincies hebben ruimtelijke of landschappelijke kwaliteit in hun provinciale omgevingsverordening opgenomen. Via de omgevingsverordening wordt gestuurd op regels in gemeentelijke bestemmingsplannen. Gemeenten staan bijvoorbeeld geen bestemmingen toe die deze kwaliteiten aantasten, of nemen bestemmingen en regels op die de kernkwaliteiten beschermen, die beschreven zijn in bijlagen of de bijbehorende kwaliteitsgidsen. Uit de inventarisatie blijkt dat er meestal geen handhaving plaatsvindt van de mate waarin voorgenomen kwaliteiten of bijvoorbeeld landschapselementen ook worden aangelegd en onderhouden.



Een voorbeeld van landschapselementen: knotwilgen in een weiland.

#### Toevoegen van kwaliteit door groenblauwe dooradering

Het toevoegen van landschappelijke waarden en aanleg en beheer van landschapselementen wordt gerealiseerd via verschillende sporen. GLB-/ANLB-subsidies zijn een belangrijke manier om maatregelen voor groenblauwe dooradering in het agrarisch gebied te stimuleren (zie ook het vorige hoofdstuk). Ook van belang zijn 'rood voor groen'-regelingen en de toepassing van kwaliteitsgidsen of inspiratiegidsen in de richting van initiatiefnemers in het landelijk gebied. Kanttekening uit onze inventarisatie is dat deze vaak alleen richtinggevend zijn en doorgaans niet veel worden gebruikt. Er zijn daarnaast nog specifieke regelingen voor landschap bij provincies. Belangrijk voor behoud en aanleg van landschapselementen zijn regelingen voor landschapsbeheer via intermediaire organisaties (bijv. Streekbeheer in Drenthe). Voor aanplant van bomen en bos wordt verwezen naar de bossenstrategieën (zie pagina 7).

*Sturen op landschap* bij grote transitie betekent bij ruimtelijke ontwikkelingen aandacht besteden aan de kwaliteit van het landschap. Verschillende provincies hebben hier aandacht voor, bijvoorbeeld Gelderland formuleert naast kernkwaliteiten ook ontwikkeldoelen in streekgidsen (Provincie Gelderland, 2021). Friesland formuleert uitgangspunten voor omgevingskwaliteit bij

**Tabel 2** Drie strategieën voor landschap.

Strategie	Doelen	Manieren van realiseren	Gevolgen biodiversiteit	Gevolgen uitvoerbaarheid
(Expliciete) ecologische verbindingzones	verbinden van natuurgebieden en verbeteren verbinding van natuurgebieden naar het landelijk gebied voor soorten	planologische bescherming; subsidie, grond	bescherming tegen ontwikkelingen; kwaliteiten voor verbindingen voor bepaalde soorten mogelijk	afhankelijk van initiatief van andere partijen; animo voor zwaardere beheer pakketten voor verbindingen van specifieke soorten kan gering zijn
Groenblauwe dooradering	verbinden en realiseren van een aangesloten leefgebied van het (agrarisch) cultuurlandschap	meekoppelen in aanpalend beleid	bijdrage aan basis-kwaliteit: veel soorten hebben er in het algemeen baat bij; leefgebied voor enkele VHR-soorten	afhankelijkheid van animo van andere partijen; meekoppelen zonder eigen geld: hoe goed kan je sturen?

grote ingrepen (Provincie Friesland, 2021). Ook zetten provincies andere instrumenten in, zoals bepalingen in de Omgevingsverordeningen voor zonne- en windenergie. Een uitdaging is om als landschapsdomein mee te gaan denken met het ontwerpproces binnen deze andere beleidsvelden zoals energie.

### Inschatting gevolgen van strategieën voor uitvoerbaarheid en biodiversiteit

De inschatting van de gevolgen van de strategieën voor biodiversiteit en uitvoerbaarheid is geïllustreerd in tabel 2. Op het *beschermen van (historische) kernkwaliteiten* is in principe goed te sturen via kwaliteitsgidsen die in alle provincies aanwezig zijn. Er is in beeld welke landschappelijke kwaliteiten men wil beschermen, en soms zijn natuurwaarden in beeld gebracht. Biodiversiteit is hier echter niet altijd onderdeel van. Vergunningverlening vindt plaats door gemeenten en handhaving is vaak beperkt. Voor *toevoegen van kwaliteit* bij ontwikkelingen is de verwachting dat hier op maat op wordt gestuurd, bijvoorbeeld via meedenken, toetsen en adviseren aan initiatiefnemers, of via intermediairs. Subsidies, zoals beheerpakketten voor landschapselementen, kunnen gekoppeld worden aan criteria voor biodiversiteit of doelsoorten. Wel zijn provincies afhankelijk van het animo van agrariërs en vrijwilligers en is de beschikbaarheid van budget beperkt. Het signaal is dat het landschap nog steeds achteruitgaat, juist omdat het geen 'sterk' beleids-terrein is met een substantieel budget. Voor het *inpassen van transities in het landschap*, worden door de beleid-smakers in onze inventarisatie kansen gesignaleerd. Op terreinen zoals de energietransitie zijn de budgetten groot. Wanneer hiermee vanuit het domein landschap kan worden gestuurd op landschappelijke kwaliteit, is er winst te behalen. Het integreren van landschap is op andere beleidsterreinen nog pril, en ligt in belangrijke mate bij gemeenten en projectontwikkelaars. Daardoor kunnen provincies vooral in hun toetsende rol sturen.

## 4. Bos

Alle provincies hebben een bossenstrategie of bredere bomen- of houtstrategieën en uitvoeringsprogramma's vastgesteld, waarin ze het beleid voor bos en/of bomen uiteenzetten. Drenthe, Flevoland, Friesland, Overijssel en Noord-Brabant verwijzen naar de Bossenstrategie (IPO en LNV, 2020). De andere provincies hebben ook nota's ten behoeve van de bossenstrategie maar noemen ze anders. Gelderland heeft 'Vitaal en divers bos', Groningen heeft het 'Uitvoeringsprogramma Bos en Hout 2021-2030' opgesteld, Limburg werkt aan de 'Limburgse aanpak

bossen 2022-2030'. De bossenstrategie van Noord-Holland is geïntegreerd in 'Uitvoeringsprogramma Natuur 2021-2023'. Utrecht heeft het 'Strategisch bosbeleid', Zeeland de 'Zeeuwse Bosvisie' en Zuid-Holland heeft het 'Groeimodel Bos- en bomenbeleid'. Reeds bestaande bos/boom-projecten worden vaak opgepakt en opgenomen in het bossenbeleid. Zoals het '1 miljoen bomenplan' in Limburg of 'Iedereen een boom' in Overijssel.<sup>3</sup>

### Doelen

De ambitie van de nationale bossenstrategie is in 2030 10% meer bos te realiseren: ca. 37.000 ha (naar een totale landelijke omvang van 407.000 ha bos). Provincies stellen binnen de afgesproken doelstelling van het vergroten van het eigen bosareaal met 10%, hun eigen doelen in hectares en bomen, en kijken waar deze worden geplant. Biodiversiteit is een gemeenschappelijke doel: eigenstandig bos is een biotoop voor verschillende soorten dieren, bomen en planten. Provincies streven naar het verhogen van de vitaliteit van het bos door het versterken van de biodiversiteit. Er zijn daarnaast verschillende verwachtingen van de waarde van bos en bomen. Het realiseren van bossen langs natuurgebieden kan de milieudruk verlagen door bos in te zetten als buffer voor bestrijdingsmiddelen en meststoffen en voor het verbeteren van de waterhuishouding. Andere verwachte effecten van bos en bomen zijn het verbeteren van het leefklimaat en de gezondheid in en om de stad (bijvoorbeeld schone lucht en verkoeling), en het bijdragen aan de leefbaarheid. Door het realiseren van bomen en landschapselementen rond steden en in het landelijk gebied zou daarnaast de recreatiedruk gespreid kunnen worden. Ook wordt de bossenstrategie ingezet voor het realiseren van verbindingen tussen natuurgebieden en groenblauwe dooradering, door bijvoorbeeld het beplanten van bermen.



Aanplant van jonge bomen in de Nieuwe Driemanspolder.

3 Stand van zaken zomer 2022

## Locaties

Centraal in veel bossenstrategieën staat het kiezen van locaties. Naast bos binnen het NNN (hier buiten beschouwing gelaten), zien we drie locaties waar provincies werken aan nieuw bos of het versterken van bos of bomen. Het gaat dan om locaties in of nabij stedelijk gebied, landschapselementen in het landelijk gebied en nieuw bos buiten het NNN.

### *(Nabij) stedelijk gebied*

Alle provincies zetten in op meer bomen in en nabij stad en dorp, bijvoorbeeld via challenges die inzetten op individuele bomen zoals 'Plant een boom' en 'Boomfeestdag', een initiatief waarbij kinderen een boom planten, in samenwerking met basisscholen. Vaak vinden dit soort projecten plaats in samenwerking met maatschappelijke organisaties (IVN, NMF, burgerparticipaties). Naast de challenges zijn er de vergroeningsprojecten zoals 'Groene schoolpleinen', en 'Tiny forest' (IVN) waarin aanplant van bomen ook een factor is. Daarnaast streven provincies naar aanplant van nieuwe bomen bij woningbouwopgaven en nieuwbouw.

### *Landschapselementen in het landelijk gebied*



Er wordt gestreefd naar meer groen in het stedelijk gebied.

Bij het aanplanten van bomen in het landelijk gebied, bijvoorbeeld houtwallen, bomen op dijken en bermen, inplanten in heggen, laanbeplanting en nieuwe lijnvormige elementen, wordt door de meeste provincies aandacht besteed aan wat passend is bij het landschap, qua type beplanting. Bijvoorbeeld in het weidevogelgebied is geen plek voor houtopstanden. Ook wordt gezocht naar locaties rond natte infrastructuur om verbindingen te vormen tussen natuurgebieden.

### *Nieuw bos buiten het NNN*

Nieuw bos staat voornamelijk gepland binnen het NNN, maar ook buiten het NNN wordt bos aangeplant. Provincies geven aan waar de extra uitbreiding van

bosgebieden gerealiseerd gaat worden, bijvoorbeeld Flevoland, Groningen en Noord-Brabant. Als provincies zoeken naar locaties voor nieuw bos wordt in de eerste plaats gekeken waar bos vanuit cultuurhistorisch of landschappelijk oogpunt past en welk type bos dit zouden moeten zijn. Hiervoor werken sommige provincies met zoekkaarten voor nieuw bos op basis van historische locaties. Daarnaast wordt ingezet op bosjes bij steden en dorpen (zie stedelijk gebied). Sommige provincies willen bossen inzetten als overgangszones en daarmee als buffer tussen bossen en andere gebieden (grasland, landbouw, duin).

## Manieren van realiseren

Functiecombinaties (bos-recreatie, bos-voedsel) en koppeling met andere beleidsdoelen (aanpak stikstof, programma Natuur) worden vaak gebruikt om de opgave te realiseren. Op het moment van schrijven is nog onzeker of en hoeveel budget er vanuit het Rijk wordt gereserveerd voor bossen binnen het Nationaal Programma landelijk Gebied (NPLG).

### *(Nabij) stedelijk gebied*

Voor het realiseren van bos in het stedelijk gebied werken provincies samen met maatschappelijke organisaties die bomen aanbieden aan particulieren. Deze organisaties krijgen vaak subsidie en de provincie betaalt mee aan de bomen. Ook zijn er subsidieregelingen voor het vergroenen van schoolpleinen en bedrijventerreinen. Veel van deze programma's liepen al vooruitlopend op de provinciale bossenstrategie.

### *Landschapselementen in het landelijk gebied*

Voor de aanplant van bomen voor het realiseren van verbindingen buiten het NNN moet gezocht worden naar aanvullende financiële middelen. De strategieën hiervoor zijn vergelijkbaar met die van groenblauwe dooradering. Provincies maken bijvoorbeeld gebruik van subsidies van het Agrarisch natuur en landschapsbeheer (ANLB) voor het realiseren van houtopstanden in verbindingzones (al is dit niet toereikend voor de ambities). Andersom zien sommige provincies geld uit de bossenstrategie als een manier om hun verbindingzones te realiseren. Planologisch bestemmen is een belangrijk instrument voor het aangeven van locaties waar landschapselementen kunnen komen. Ook kunnen er afspraken worden gemaakt met andere overheden zoals waterschappen en gemeenten over het realiseren van bomen en struiken langs de infrastructuur die zij beheren. Een ander instrument is bomen aanplanten in houtwallen of als laanbeplanting om de landschappelijke kwaliteit te versterken (bijvoorbeeld in Zuid-Holland).

### *Nieuw bos buiten het NNN*

Bij het aanwijzen van geschikte locaties speelt planologie



**Tabel 3** Drie strategieën voor bos.

Strategie	Doelen	Manieren van realiseren	Biodiversiteit	Uitvoerbaarheid
Bomen en bosjes in bebouwde omgeving	meer bomen in stad en dorp, o.a. ter verbetering van het leefklimaat en gezondheid in en om de stad	aansluiten bij en uitnodigen van maatschappelijk initiatief; richtlijnen voor nieuwbouw	algemene biodiversiteit; klein bereik, corridor-functie	relatief gemakkelijk te realiseren via intermediaire organisaties; ruimte beschikbaar
Landschapselementen in het landelijk gebied	toename bomen in het landelijk gebied, als landschapselement, o.a. ter bevorderen van verbindende functie landelijk gebied en kwaliteit landschap	aansluiten bij en uitnodigen van maatschappelijk initiatief; richtlijnen voor nieuwbouw	algemene biodiversiteit; klein bereik, corridor-functie	afhankelijkheid van initiatief; sturing via subsidieregels; ruimte relatief makkelijk beschikbaar
Nieuw bos buiten NNN	toename bossen, als biotoop voor dieren, bomen en planten; evt. als bufferfunctie voor kwaliteit natuurgebieden	planologie; subsidies landschapselementen; afspraken met bijv. gemeenten en waterschappen (infrastructuur)	algemene biodiversiteit; VHR-vogelsoorten	zoektocht naar ruimte en budget

een belangrijke rol. Hiermee worden zoekgebieden vastgelegd. Dit wordt (vaak) niet-bindend geregeld in omgevingsverordeningen. Mogelijk gaan provincies voor nieuwe bossen buiten het NNN geld uit de landelijke bossenstrategie gebruiken. Dat geld is nog niet verdeeld en/of voorbestemd. Verder zien we een groot scala aan instrumenten en geldbronnen voor het realiseren van nieuw bos. Provincies haken aan bij initiatieven en andere beleidsdomeinen, waardoor de variëteit aan middelen groot is. De volgende instrumenten kunnen daarbij gebruikt worden.

- Extra bos kan mede mogelijk gemaakt worden via *nieuwe verdienmodellen*. Veel genoemde kansen daarvoor zijn het verwaarden van CO<sub>2</sub>-vastlegging door bomen via certificaten (o.a. Provincie Utrecht, Flevoland en Nationale bossenstrategie), met daarbovenop een ander verdienmodel, zoals het gebruik van hout uit productiebos als bouw materiaal.
- Bij het realiseren van natuur, en ook bos en bomen, wordt ook gekeken naar *andere sectoren of particuliere initiatieven*, zoals recreatiebedrijven en natuurbegraafplaatsen. Provincies benoemen multifunctioneel bos, klimaatbos, recreatiebossen, agro-forestry, tiny forests en voedselbossen als onderdeel van de bossenstrategie. Hiervoor zijn aparte subsidies aanwezig in sommige provincies (zoals BOS+, IVN-tiny forests). Deze initiatieven proberen provincies te ondersteunen, bijvoorbeeld via de bomenprogramma's van maatschappelijke organisaties en door het helpen zoeken naar locaties.
- Een ander instrument is *grond*. Voor er bos kan worden aangeplant moet er grond beschikbaar komen. Veel provincies willen en kunnen niet zomaar landbouwgrond omvormen naar bos en zijn afhankelijk van vrijwillige verkoop en van andere beschikbare grond. Een andere optie is gebruikmaken van gemeentegrond met een andere bestemming. Hierover moeten dan afspraken worden gemaakt met huidige eigenaren. Er zijn provin-

cies die het realiseren van bos of bomen een voorwaarde maken bij het ontwikkelen van nieuwe bebouwing (*Rood voor Groen en Opgave* bij woningbouw).

### Inschatting gevolgen van strategieën voor uitvoerbaarheid van het beleid en biodiversiteit

De strategieën en de inschatting van de gevolgen hiervan voor biodiversiteit en uitvoerbaarheid van beleid staan in tabel 3 samengevat. De verschillende strategieën leveren verschillende biodiversiteitsniveaus op. Bossen en bomen in stedelijk gebieden en als landschapselement leveren minder biodiversiteit op dan bossen binnen het NNN. De winst van geen bomen naar (een enkele) boom kan echter wel groot zijn. Bomen in het stedelijk gebied leveren vooral winst op voor algemene biodiversiteit. Bomen die de functie hebben van landschapselement in het landelijk gebied (vergelijkbaar met groenblauwe dooradering) kunnen basiskwaliteit natuur opleveren voor algemene soorten en leefgebied voor enkele VHR-soorten. En als corridorfunctie kunnen de bomen een goede uitbreiding vormen. Naast biodiversiteitswinst bieden ze ook verkooling en dragen ze bij aan leefbaarheid. Ook bos buiten het NNN biedt kansen om te sturen voor VHR-soorten, naast basiskwaliteit en verbetering van milieucondities (De Knegt et al., 2020). Wat betreft uitvoerbaarheid, zijn bossen en bomen in stedelijk gebieden en als landschapselement relatief makkelijker te realiseren dan nieuwe bossen buiten het NNN, waar ruimte en budget een belemmering zijn (zie ook IPO en LNV, 2022).

## 5. Overgangszones

Overgangszones zijn gebieden die grenzen aan natuur (zowel Natura 2000 als NNN), waar de harde grens tussen deze natuur en andere gebruiksfuncties vloeiender wordt gemaakt door verandering van de gebruiksfuncties in deze

gebieden, met de bedoeling om natuurdoelen en soms andere beleidsdoelen te realiseren (Salverda en Pleijte, 2022). De meeste provincies ontwikkelen (nog) geen expliciet beleid voor overgangszones waarmee ze actief sturen op het realiseren van natuurdoelen en soms andere doelen. Overgangszones zijn eerder een resultante van lopend beleid en van de inzet van bepaalde instrumenten of kunnen de uitkomst zijn van een gebiedsproces. Afhankelijk van de invalshoek en de doelen signaleren we vier strategieën die kunnen resulteren in overgangszones: bufferzones, ontwikkelzones, overgangsgebieden vanuit de stikstofopgave en landbouwbeleid als uitvoeringsstrategie.



Overgangszone: een vloeiende grens tussen natuur en andere gebruiksfuncties (Folkert et al., 2020).

#### *Bufferzones*

Bufferzones ontstaan vanuit het doel om de natuur in het aanliggende kerngebied te beschermen (sectoraal ingestoken). Als de nadruk sterk ligt op het bijdragen aan sectorale natuurdoelen in het kerngebied, is er vooral sprake van een beschermfunctie en wordt er in de praktijk vaak over een bufferzone gesproken. Deze gebieden liggen vooral rondom Natura 2000-gebieden en KRW-wateren. De hydrologische bufferzones in Limburg zijn hier een voorbeeld van: deze zijn sectoraal gericht op natuurdoelen in grondwaterafhankelijke natuurgebieden (Provincie Limburg, 2021). Een ander voorbeeld zijn bufferzones in de uitwerkingsgebieden van de Overijsselse Natura 2000-gebieden. Deze zones ontstaan in gebiedsprocessen en kunnen een dwingend karakter hebben. Op basis van de benodigde opgave worden per gebied in een gebiedsproces de maatregelen bepaald en wordt planologisch verankerd waar de zone precies ligt. Hier staan abiotische condities voorop. Vaak wordt klimaat-adaptatie hierbij ook meegenomen.

#### *Ontwikkelzones*

In verschillende provincies zijn voormalige afgevalven of provinciale EHS-gebieden na de bezuinigingen in het natuurbeleid in ontwikkelzones rondom het NNN terecht-

gekomen (zie hoofdstuk 2). De vijf provincies die beleid hebben voor dit soort zones (Overijssel, Gelderland, Utrecht, Noord-Brabant en Limburg) zien dit beleid niet echt als sturend beleid voor de nu urgente opgaven, zoals stikstofreductie en natuurherstel. Wij nemen ze echter wel mee in ons overzicht van overgangszones, omdat provincies hier beleid overeind hebben gehouden waarmee gebieden rond het NNN beschermd worden tegen ongewenste ontwikkelingen zonder kwaliteitstoevoeging voor natuur. Al deze zones grenzen aan het huidige begrensde NNN. Er wordt gestuurd op basis van uitnodiging om natuurwaarden in het gebied te beschermen en er wordt op die voorwaarde groeirimte geboden aan bedrijven die er al zitten of aan nieuwe initiatieven. Signaal uit onze inventarisatie is dat er in deze ontwikkelzones weinig tot geen initiatieven worden gerealiseerd.

#### *Overgangsgebieden vanuit de stikstofaanpak*

Provincies ontwikkelen een gebiedsgerichte aanpak in het kader van het programma Stikstof en natuurverbetering (zie ook Kuindersma et al., 2021). Provincies zien overgangsgebieden in dit kader niet per se als doel op zich. Ze worden wel gezien als mogelijke uitkomst van gebiedsprocessen die in het kader van de stikstofaanpak worden opgezet. Per gebied is het mogelijk dat overgangsgebieden een goede aanpak of oplossing zouden kunnen zijn voor het realiseren van de integrale opgaven in de gebieden. We verwachten dat de provinciale stikstofaanpakken deels kunnen gaan landen in overgangsgebieden.

#### *Landbouwbeleid als uitvoeringsstrategie*

Veel provincies hebben provinciaal beleid om de transitie naar kringlooplandbouw<sup>4</sup> of natuurinclusieve landbouw te bevorderen. We zien nog beperkt dat provincies hierbij specifiek focussen op overgangsgebieden rond natuur. In Gelderland gebeurt dit wel; hier worden de subsidies voor natuurinclusieve landbouw vooral gekoppeld aan de overgangsgebieden binnen de stikstofaanpak die grenzen aan de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Ook bijvoorbeeld Noord-Brabant doet veel aan natuurinclusieve landbouw. Dit is ook gericht op het verbeteren van de kwaliteit van het Natuurnetwerk, maar niet expliciet in aangeduide overgangsgebieden die grenzen aan het Natuurnetwerk. Hoewel ook andere provincies wel mogelijkheden zien voor het verbeteren van de natuurkwaliteit door het gericht inzetten van landbouwbeleid rond het NNN, bijvoorbeeld door daar boeren actiever te benaderen om maatregelen te nemen, wordt dit nog niet in alle provincies veel gedaan, met uitzondering van bijvoorbeeld Noord-Brabant en Gelderland. Er wordt dan gedacht aan het zoneren van landbouwactiviteiten, het faciliteren van

<sup>4</sup> Landbouw is een apart onderdeel van de LEN.

**Tabel 4** Vier strategieën voor overgangszones.

Strategie	Doelen	Manieren van realiseren	Biodiversiteit	Uitvoerbaarheid
Bufferzones	natuurdoelen, bijv. Natura 2000 en KRW-doelen	sturing vanuit de natuuropgave of KRW; bijv. via gebiedsprocessen of beperkingen aan gebruik in planologische zones	verbeteren kwaliteit en vergroten leefgebied, afhankelijk van manier van sturen en maatwerk	sterk afhankelijk van gekozen manier van sturen; beschikbare middelen zijn een voorwaarde bij (dwingende) gebiedsprocessen bij keuze voor uitkopen grondeigenaren.
Ontwikkelzones	beschermen en toevoegen natuur- en landschapskwaliteiten	planologische bescherming; ontwikkelen met kwaliteit	verbeteren kwaliteit en vergroten leefgebied, beide afhankelijk van de afgesproken kwaliteits-toevoegingen	beperkte invloed op eindresultaat; afhankelijk van initiatief andere partijen; beschikbaarheid middelen ontbreekt
Overgangsgebieden vanuit de stikstofaanpak	versterken milieucondities t.b.v. Natura 2000-gebieden	(gebiedsgerichte) aanpak stikstof; (discussie over) overgangsgebieden als ruimtelijke sturingsinstrument	verbeteren kwaliteit; versterken abiotische condities t.b.v. VHR-soorten en habitats; ook vergroten leefgebied kan een resultante zijn	Veel middelen beschikbaar; dwingende en heldere doelen; complexe integrale processen en kort tijdsbestek gebiedsgerichte aanpak
Landbouwbeleid als uitvoeringsstrategie	bevorderen natuur-inclusieve landbouw, soms ter versterking van natuurgebieden	subsidies voor natuur-inclusieve landbouw	verbeteren algemene kwaliteit of VHR/NNN-gebieden en vergroten leefgebied, beide afhankelijk van locatie en afgesproken maatregelen	ad hoc /locatie niet altijd nabij natuurgebied; beperkte invloed op eindresultaat (a.g.v. sturen op maatregelen); afhankelijk van initiatief/deelname agrariërs

omschakeling naar natuurinclusieve landbouw, het bieden van pachtvoordeel voor duurzame boerenbedrijven, of het meer stimuleren van ANLB bij agrariërs in de buurt van NNN en Natura 2000.

### Inschatting gevolgen van strategieën voor uitvoerbaarheid van het beleid en biodiversiteit

De strategieën en de inschatting van de gevolgen hiervan voor biodiversiteit en uitvoerbaarheid staan in tabel 4. Zoals eerder aangeven, zijn overgangszones vaak eerder een uitkomst van lopend beleid of gebiedsprocessen rond natuurgebieden, dan dat er expliciet beleid wordt gevoerd voor overgangszones. Dit betekent dat er eerder maatwerk zal worden geleverd dan generiek beleid wordt gevoerd, waardoor effecten op biodiversiteit en uitvoerbaarheid ook gebonden zullen zijn aan specifieke locaties. Bij *bufferzones* wordt gestuurd vanuit de natuuropgave (bijvoorbeeld Natura 2000 of KRW-doelen). Voor het verbeteren van de kwaliteit is grote winst te halen voor biodiversiteit en soms ook voor het vergroten van het leefgebied van voorkomende soorten. Niet elke provincie werkt echter bij gebiedsprocessen voor natuur (NNN) aan bufferzones nabij het natuurgebied. Consequenties voor de uitvoerbaarheid zijn afhankelijk van de gekozen

manier van sturen. Een voorwaarde om bufferzones te realiseren door (dwingende) gebiedsprocessen, is bijvoorbeeld de aanwezigheid van voldoende financiële middelen, met name voor de aanpassing van (vaak agrarisch) gebruik, terwijl dit bij planologische sturing minder speelt.

*Ontwikkelzones* zijn uitnodigend beleid. Dat betekent dat er minder sturing is op het eindresultaat en afhankelijkheid van het initiatief van anderen. De vergroting van leefgebied is daarnaast van een andere orde van grootte dan in bufferzones. De beschikbare middelen zijn heel erg beperkt. De meeste zekerheid tegen ongewenste ontwikkelingen komt in de vorm van vergunningverlening, maar daar zijn provincies vaak ook afhankelijk van gemeenten.

Voor *overgangsgebieden vanuit de stikstofaanpak* zijn vanuit het programma Stikstof en natuurverbetering veel middelen beschikbaar. Het doel van het stikstofbeleid is dwingend: het verbeteren van de kwaliteit van de natuur (in het bijzonder de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden). De stikstofaanpak kan bijdragen aan het verbeteren van kwaliteit, versterken van abiotische omstandigheden en ook vergroten van leefgebied. Een integrale gebiedsaanpak (al dan niet direct grenzend aan Natura 2000-ge-

bieden) wordt beoogd. Door de complexe integrale gebiedsaanpak in kort tijdsbestek (2030<sup>5</sup>) is de uitvoerbaarheid van de stikstofaanpak een aandachtspunt. Het dossier en de uitvoering ervan zijn echter erg in beweging ten tijde van schrijven (najaar 2022).

Maatregelen in de landbouw zijn vrijwillig en 'ad hoc'. Er is geen beleid dat specifiek gericht is op aangeduide zones die grenzen aan Natura 2000 of NNN. Wel kan extra natuurwinst behaald worden door boeren te benaderen die effect hebben op natuurgebieden omdat ze dicht in de buurt liggen. Met subsidies kan gestuurd worden op welke natuurinclusieve maatregelen boeren, o.a. grenzend aan natuur, nemen, maar er is vrij beperkt invloed op het resultaat. De inzet zal vooral ten goede komen aan de algemene natuurkwaliteit, maar kan ook ten goede komen aan Natura 2000- of NNN-gebieden, afhankelijk van de locatie.

## 6. Discussie

We hebben het beleid en de strategieën van provincies in beeld gebracht voor biodiversiteit buiten het NNN, zowel ten behoeve van het versterken van het NNN als voor biodiversiteit breder in het landelijk gebied. Het beleid is geconcretiseerd door te focussen op beleid voor groenblauwe verbindingen, landschapsbeleid, bossenbeleid en beleid voor overgangszones. Wat kunnen we verwachten van deze vier beleidsstrategieën? Deze WOt-special is vooral beschrijvend; als vervolg op deze inventarisatie zal later in de LEN in verdiepende casestudies worden gekeken naar resultaten. Toch geven we hier een doorkijkje naar welke issues er spelen voor de waarde voor biodiversiteit en uitvoerbaarheid en welke kansrijke opties er zijn voor de nabije toekomst. Hiervoor hebben we inspiratie geput uit de interviews, beleidsdocumenten en discussies tijdens workshops, en enkele andere publicaties.

### Reflectie op doelen

Provincies streven verschillende doelen na met het beleid buiten het NNN. Naast natuurdoelen gaat het ook om maatschappelijke betrokkenheid en het realiseren van functiecombinaties, bijvoorbeeld om verbindingen tussen natuur en economie te versterken. In deze WOt-special is met een ecologische bril naar het beleid gekeken, en lag de focus op (de waarde van) de strategieën voor natuurdoelen. Niet alle domeinen die wij hebben beschreven, zijn expliciet gericht op biodiversiteit. Bijvoorbeeld vereiste kwaliteitsimpulsen voor landschap zijn niet altijd gefocust op biodiversiteit. Zelfs al is een kwaliteitstoeweging verplicht, het mag ook 'iets anders zijn' dan biodiversiteit (ruimtelijke kwaliteit is immers breder). Vanuit

landschappelijk oogpunt kan dit ook terecht zijn. Landschapselementen hebben immers veel meer functies dan biodiversiteit, bijvoorbeeld het vastleggen van CO<sub>2</sub> of het vasthouden van water. Aan de andere kant zien we wel verschillende inspanningen en voorbeelden om (meer) expliciet te sturen op biodiversiteit. Bijvoorbeeld Overijssel probeert met gidsoorten voor verbindingen basiskwaliteit natuur te verweven met landschapsbeleid. Ook in Friesland is hier sinds kort aandacht voor. En in Gelderland worden eisen per doelsoort uitgewerkt voor verbindingen. Maar vaak is dit niet zo expliciet. Provincies streven met het beleid ook veel andere doelen na, bijvoorbeeld landschappelijke kwaliteit, leefbaarheid, gezondheid en klimaat (bijvoorbeeld verminderen van hittestress door bomen), of het verbeteren van milieukwaliteit.



Landschapselementen kunnen meerdere functies hebben.

### Resultaten voor biodiversiteit

Het beleid in de bekeken domeinen kan bijdragen aan versterking van het NNN. Bijvoorbeeld de aanleg en het beheer van landschapselementen, zowel voor landschapskwaliteit als voor de functie verbinden, kunnen bijdragen aan biodiversiteit in het landelijk gebied en kunnen ondersteunend zijn voor het NNN (zie bijv. Geertsema, 2002). Verhogen van de biodiversiteit buiten het NNN is niet alleen gunstig voor de algemene soorten, maar ook voor de VHR-soorten in deze gebieden (Breman et al., 2022). In veel provincies is geen specifiek overgangszonebeleid. Er wordt meestal niet expliciet gestuurd op begrenste zones nabij het NNN om natuur- en/of andere doelen te behalen. Hoewel er nog weinig echt 'overgangszonebeleid' is, wordt wel verwacht dat door overgangsgebieden die ontstaan in gebiedsprocessen of door gebiedsgerichte sturing via bijvoorbeeld landbouwsubsidies, de kwaliteit van het NNN wordt versterkt (Breman et al., 2022). Bijvoorbeeld overgangsgebieden met extensieve landbouw die ontstaan

<sup>5</sup> Volgens het coalitieakkoord 2022, streeft het kabinet ernaar dat in 2030 74% van het stikstofgevoelig Natura 2000-areaal onder de kritische depositiewaarde (KDW) moet zijn gebracht.

---

bij natuur als uitkomst van (stikstofgerelateerde) gebiedsprocessen rond Natura 2000, zullen de druk op de natuur verlagen. Veel is maatwerk per locatie.

### **Inschatting van uitvoerbaarheid van het beleid**

Veel van het beleid voor biodiversiteit buiten het NNN wordt gerealiseerd via 'aanpalend' beleid waarbij provincies samenwerken met andere overheden, (agrarische) ondernemers, andere partijen en via meekoppelkansen met andere beleidsterreinen. Dat geldt voor verbindingzones in veel provincies, voor bos buiten het NNN, maar ook voor landschapsbeleid. Het landelijk gebied buiten het NNN beslaat veel agrarisch cultuurlandschap. Voor een behoorlijk deel leunt het beleid op realisatie, beheer en onderhoud van landschapselementen in dit agrarisch cultuurlandschap, ten behoeve van landschappelijke kwaliteit en groenblauwe dooradering. ANLB-subsidies zijn hier het voornaamste instrument. In veel provincies waar verbindingzones niet meer eigenstandig worden begrensd en geprogrammeerd, is er beperkt budget. Er wordt dus gekeken naar meekoppelkansen, dat wil zeggen in processen en projecten die sowieso spelen kijken waar verbindingfuncties gerealiseerd kunnen worden. Provincies leggen koppelingen met infrastructuurprojecten (in samenwerking met gemeenten, waterschappen en Rijkswaterstaat), bij natte dooradering met de KRW (in samenwerking met waterschappen) en koppelen groenblauwe dooradering mee in gebiedsprocessen waar het past via uiteenlopende gebiedsstructuren. Ook sturen provincies indirect via regelingen voor vrijwillig landschapsbeheer (in samenwerking met intermediaire organisaties zoals Stichtingen Landschapsbeheer). Meekoppelen vraagt om een goede afstemming tussen bestuurslagen, binnen provincies, en met andere partijen. Een voordeel van 'meekoppelen' is dat er per project kan worden bekeken wat er mogelijk is, zodat maatwerk kan worden geleverd. Er kan via advies en facilitering op worden gestuurd dat de kwaliteit die wordt gerealiseerd van nut is voor de vereiste biodiversiteit.

Provincies (kunnen) waarschijnlijk het programma Stikstof en natuurverbetering en het bijbehorende budget gaan benutten voor overgangsgebieden grenzend aan Natura 2000 in het kader van de stikstofaanpak. Vooralsnog heeft veel van het beleid buiten het NNN geen eigenstandige programmering met substantieel eigen budget. Zo is bijvoorbeeld bos buiten het NNN op dit moment nog niet financieel geïnstrumenteerd. Er wordt gezocht naar andere middelen om bij aan te haken. Een discussiepunt is: moet er apart budget komen voor deze domeinen, of is meekoppelen juist een kans? Meekoppelen wordt door sommige provincied medewerkers gezien als een kansrijke benadering dan dat er geld moet komen voor bijvoorbeeld verbindingzones en dat ze apart begrensd moeten

worden. Ook de koppeling van landschap aan de grote transitie in het landelijk gebied, zoals de energietransitie, wordt als een kans gezien. Om hier goed op te kunnen sturen is het wel kansrijker wanneer (landelijke) subsidie-regelingen voor de energietransitie, die nu alleen sturen op prestaties voor energie, maar niet op natuur en landschap, ook richtlijnen voor natuur-inclusiviteit bevatten. Dit kan de kans op meekoppelen van natuur en landschap vergroten.

Een aantal van de strategieën wordt 'responsief' ingevuld en leunt op planologische bescherming en het verzoek aan initiatiefnemers om kwaliteiten toe te voegen en, soms fors, te investeren in kwaliteitstoevoeging bij voorgenomen ontwikkelingen in het landelijk gebied. Denk hierbij aan recreatie, landgoederen, landbouw en andere bedrijvigheid en energie. Dit zien we in het landschapsbeleid, en bij de ontwikkelzones die rondom het NNN liggen en die een strategie zijn voor verbindingen in die zones. De mate van verplichting varieert, bijvoorbeeld de Kwaliteitsgids Groene Omgeving in Overijssel is een verplicht instrument. De ontwikkelzones zijn, vooral omdat financiën ontbraken bij veel provincies, vooral toetsend voor gemeentelijke bestemmingsplannen. Er zal alleen meerwaarde gerealiseerd kunnen worden als er ook nieuwe ontwikkelingen plaatsvinden. De meeste kwaliteitsgidsen voor landschap zijn bedoeld ter inspiratie voor landschappelijke inpassing van ontwikkelingen, en monitoring en handhaving daarvan zijn beperkt. Gemeenten hebben er soms belang bij om te ontwikkelen (woningen etc.) en groen bedienen krijgt dan niet altijd prioriteit. Een provincie heeft hier niet altijd zicht op en er is geen goed registratie- en monitoringssysteem. Hoe belangrijk is meer aandacht voor handhaving? Er zijn signalen dat het beleid te vrijblijvend is. Aan de andere kant wordt ook het belang benadrukt van aansluiten bij de motieven van burgers, meer interesse, aandacht, 'hoe staat het ermee?', dus eerder het responsief werken versterken, dan (meer) verplichtend werken.

De inzet op overgangsgebieden in het kader van de aanpak stikstof en natuur is recent en is er nog niet in alle provincies. Er is nog discussie over overgangsgebieden als ruimtelijk sturingsinstrument in dit verband en de wijze waarop ze kunnen worden gerealiseerd of geborgd. Deze discussie is gaande en is nog niet uitgekristalliseerd (Salverda en Pleijte, 2022). Het gaat om aanpassingen in gebruiksfuncties, en hiervoor zijn instrumenten en medewerking van grondeigenaren vereist. Hier zitten nog vragen omheen. Bijvoorbeeld over afwaardering en kwalitatieve verplichtingen, en verdienmodellen en beheer: hoe kunnen deze voor de lange termijn worden geborgd?

---

## 7. Conclusie

De vraag was op welke wijze beleid voor biodiversiteit buiten het Natuurnetwerk (NNN) kan bijdragen aan biodiversiteit in het landelijk gebied en versterking van natuurgebieden binnen het NNN. Op grond van onze inventarisatie van beleid en de gevolgde beleidsstrategieën concluderen we dat het beleid hieraan via vier sporen/beleidsdomeinen een bijdrage levert. Provincies sturen op veel fronten op (het meekoppelen van) biodiversiteit buiten het NNN. Groenblauwe dooradering via landbouwsubsidies (ANLB) speelt een belangrijke rol hierin en daarnaast aanpalend beleid voor o.a. infrastructuur, vrijwillig landschapsbeheer, en meekoppelen met de KRW via waterschappen. Wel is de koppeling met biodiversiteit soms indirect en soms zelfs afwezig. Dan is de waarde voor biodiversiteit eerder een bijkomend effect (denk aan kwaliteitstoevoegingen bij landschapsingrepen) en wordt niet altijd expliciet gestuurd op doelsoorten (bijvoorbeeld bij verbindingzones). Het beleid draagt dan eerder bij aan een basiskwaliteit van het landelijk gebied, waar soorten in het algemeen baat bij kunnen hebben, maar soorten met specifieke eisen behorende bij het NNN misschien niet. Qua uitvoerbaarheid loopt het beleid buiten het NNN aan tegen vrijblijvendheid en gebrek aan middelen, met name waar provincies planologisch sturen op kwaliteitstoevoeging door initiatiefnemers, maar ook in het bossenbeleid. Uitdaging voor uitvoerbaarheid en biodiversiteit zijn borging en middelen of juist het steviger verankeren van meekoppelen. Dit vraagt aandacht voor biodiversiteit in de relevante beleidsterreinen en vereist goede samenwerking. Versterking van natuur binnen het NNN door maatregelen in bufferzones en overgangszones rond het NNN gebeurt wel, maar provincies sturen nog beperkt op deze locaties. Expliciete overgangszones zien we nog weinig; expliciet beleid voor overgangsgebieden grenzend aan Natura 2000 is in ontwikkeling in het kader van de stikstofaanpak, maar (nog) niet bij alle provincies.

---

## Referenties

- Breman, B.C. et al. (2022). Natuurverkenning 2050 – Scenario Natuurinclusief.. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOT-rapport 136
- Folkert, R., Bouwma, I., Kuindersma, W., van der Hoek, D. J., Gerritsen, A., Kunseler, E., & van Dam, R. (2020). Lerende evaluatie van het Natuurpact 2020: Gezamenlijk de puzzel leggen voor natuur, economie en maatschappij: tweede rapportage (No. 3852). PBL Planbureau voor de Leefomgeving.
- Geertsema, W. (2002). Biodiversiteit heeft in het agrarisch gebied vooral baat bij veel lijnvormige elementen. <https://edepot.wur.nl/3988>
- IPO en LNV (2020) Bos voor de toekomst. Uitwerking ambities en doelen landelijke Bossenstrategie en beleidsagenda 2030.
- IPO en LNV (2022). Terugblik 2021 Bossenstrategie. [https://www.eerstekamer.nl/nonav/overig/20220531/terugblik\\_bossenstrategie\\_2021/document](https://www.eerstekamer.nl/nonav/overig/20220531/terugblik_bossenstrategie_2021/document)
- Knegt, de, B., Pleijte, M., de Wit-de Vries, E., Bouwma, I., Kistenkas, F., & Nieuwenhuizen, W. (2020). Samenhang Klimaatakkoord en natuurbeleid: Proces en implementatie van het Klimaatakkoord door provincies en maatschappelijke partijen en de potentiële effecten op biodiversiteitsdoelen van de Vogel-en Habitatrichtlijn. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOT-technical report 179.
- 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
- PBL (2019). Zorg voor het Landschap. Naar een landschapsinclusief omgevingsbeleid. Den Haag: PBL.
- Provincie Drenthe (2018). Omgevingsvisie 2018. Versie 3 oktober 2018, vastgesteld door Provinciale Staten.
- Provincie Drenthe (2021). Gastvrije natuur. Natuurvisie 2040.
- Provincie Flevoland (2021). Op weg naar een florerende natuur.
- Provincie Friesland (2021). Startnotitie Programma Landschap, januari 2021.
- Provincie Gelderland (2018). Kernkwaliteiten GNN en GO. Bijlage 5, bij de Omgevingsverordening 2018.
- Provincie Gelderland (2021). Notitie bij aanpassing landschapsbeleid. Bijlage bij brief landschapsbeleid. Nr. 2017-007337.
- Provincie Groningen (2013). Groen van Wad tot Westerwolde. Beleidsnota Natuur 2013 – 2021.
- Provincie Limburg (2021). Amendement 107 Van Wageningen inzake Programmatische versterking van het Limburgse landschap.
- Provincie Noord-Brabant (2022). Interim Omgevingsverordening Noord-Brabant.
- Provincie Noord-Holland (2020). Whitepaper Omgevingsverordening 2020 en Bijzonder Provinciaal Landschap. Haarlem, december 2020
- Provincie Overijssel (2010). Werkboek Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving (KGO). Ruimtelijke kwaliteitsprincipes toepassen in de praktijk van de ruimtelijke ordening in Overijssel. September 2010.
- Provincie Overijssel (2021). Natuurbeheerplan Provincie Overijssel 2021. Gedeeltelijke wijziging (plantekst en bijbehorende kaarten): GS-besluit 14 april 2020.
- Provincie Utrecht( 2021). Instrumentenkader Uitvoering groene Contour. PS2021RGW01-03.
- Salverda, I. E., & Pleijte, M. (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. <https://www.ivn.nl/tinyforest>.

## Colofon

WOT-special 13 is een publicatie van de unit Wettelijke Onderzoekstaken (WOT) Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen University & Research. Deze publicatie betreft een inventarisatie van strategieën van provincies om biodiversiteit buiten het NNN te bevorderen, in het bijzonder ter versterking van het NNN. De publicatie is gebaseerd op een interviewronde, workshops en documentenanalyse in het kader van de derde Lerende Evaluatie Natuurpact en deels op WOT-rapport 143.

Uitgave: WOT-special 13, WOT Natuur & Milieu  
Auteurs: Dana Kamphorst, Charlotte Walther, Marcel Pleijte, Irini Salverda, Joep Frissel en Esther de Wit | Wageningen Environmental Research

© 2022

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.  
Postbus 47, 6700 AA Wageningen  
T (0317) 48 54 71; E info.wnm@wur.nl.

p-ISSN 2667-1255 | e-ISSN 2667-1263  
DOI: 10.18174/584498  
BAPS-projectnummer WOT-04-010-034.76  
Fotografie: Eddy Teenstra p.3, Shutterstock p3, p6, p7,  
Kees Pieters p4, p12

Deze publicatie is gratis te downloaden van [www.doi.org/10.18174/584498](http://www.doi.org/10.18174/584498) en via [www.wur.nl/wotnatuurenmilieu](http://www.wur.nl/wotnatuurenmilieu)

- 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.

De reeks WOT-specials is een uitgave van WOT Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen University & Research. Een WOT-special bevat resultaten van onderzoek op een voor de doelgroep zo toegankelijk mogelijke wijze. De maatschappelijke discussie waarbinnen en waarom het onderzoek is uitgevoerd, evenals de beleidsrelevantie en mogelijk de wetenschappelijke relevantie van de resultaten komen daarbij nadrukkelijk aan de orde. Onderzoek van WOT Natuur & Milieu wordt gefinancierd door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). WOT-special 13 is gemaakt conform het Kwaliteitshandboek van de unit WOT Natuur & Milieu.

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. WOT Natuur & Milieu zorgt voor rapportages en data voor (inter)nationale verplichtingen op het gebied van agromilieu, biodiversiteit en bodeminformatie, en werkt mee aan producten van het Planbureau voor de Leefomgeving zoals de Balans van de Leefomgeving.

