



# Aan de slag met overgangsgebieden N2000

Werkdocument versie 1



# Inleiding

*Dit is de eerste versie van het werkdokument 'overgangsgebieden Natura2000'.*

*Overgangsgebieden kunnen aangewezen en ingericht worden om te zorgen dat doelen uit de Vogel- en Habitatrichtlijnen in Natura2000-gebieden behaald worden. Met deze handreiking geven we gemeenten verdere informatie over overgangsgebieden én de bijbehorende uitgangspunten.*

*Veel punten vragen nog uitwerking en verdere duiding. Toch is het relevant nu te weten wat wel bekend is, zodat gemeenten voorbereiding kunnen starten hoe zij hun rol en positie willen en kunnen innemen in gebiedsprocessen vanuit PPLG's (provinciale programma's landelijk gebied).*

*Een kernpunt voor nu: het ministerie van LNV adviseert dat begrenzing en maatregelen van overgangsgebieden samen in het gebiedsproces worden bepaald, nadat de provincie de gebiedsdoelen heeft vastgesteld. Dus ook samen met gemeenten.*

Het werkdokument wordt verder geactualiseerd wanneer meer informatie en ervaring voorhanden is. Het document heeft nu een viervoudige **functie**:

1. **Duiding** van wat we nu weten en wat de uitgangspunten zijn vanuit het ministerie van LNV
2. **Invloed op de samenleving** in beeld brengen
3. **Taken van gemeenten** in beeld brengen (planologisch en VTH) en randvoorwaarden voor de uitvoering
4. **Oproep aan gemeenten**, onder meer om een eigen visie te realiseren voor een toekomstbestendig landelijk gebied
5. Inspiratie en voorbeelden uit de **praktijk**

Deze eerste versie van dit document is een thematische verdieping van het overkoepelende [Position paper Landelijk Gebied](#). We noemen eerst de basis van dit paper, om van daaruit tot onze visie op overgangsgebieden te komen:

*Veel uitdagingen komen samen in het landelijk gebied, zoals energietransitie, toekomstbestendige voedselproductie, woningbouwopgave en herstel van biodiversiteit. Deze doelstellingen vergen een grote transitie van het landelijk gebied, zodat het toekomstbestendiger wordt voor iedereen. Deze transitie raakt de taken en bevoegdheden van gemeenten volop.*

*De VNG wil werken aan een leefbaar landelijk gebied voor alle mensen, bedrijven en natuur. De basis daarvoor is brede welvaart en een veerkrachtig natuurlijk systeem. In het landelijk gebied hebben mensen van oudsher invloed op hun eigen koers en identiteit. Het landelijk gebied heeft daarom een grote mate van verbondenheid, binnen kernen, tussen verschillende gebieden en ook met stedelijke gebieden. Tussen het landelijk en stedelijk gebied blijft een positieve wederkerigheid bestaan.*

## Visie op overgangsgebieden

De VNG wil dat de (gebieds- en culturele) identiteit bijdraagt aan het systeemherstel in overgangsgebieden. Dit vergroot draagvlak, eigenaarschap en uitvoerbaarheid voor het herstel. Daarom is het nodig dat ook de samenleving en gemeenten meebepalen hoe deze gebieden eruit gaan zien.

Zij zijn mederegisseur van de toekomstbestendige leefomgeving. Zij leveren fysieke, economische en sociale gebiedskennis vanuit een integrale afweging. Op die manier worden overgangsgebieden ontwikkeld tot een doelmatig systeem waarin water en bodem sturend zijn. En dat gericht is op het behalen van doelen uit de Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR), en water- en klimaatdoelen.

Gemeenten gaan samen met provincies en waterschappen afwegen of, hoe en wie mogelijke maatregelen planologisch gaat vastleggen. Zo werken we als 1 overheid effectief samen. En vanuit de integrale afweging voorkomen we lock-ins van andere gebiedsopgaven en -belangen.

Deze handreiking is ambtelijk uitgewerkt met de kopgroep NPLG, UVW, IPO en afgestemd met het ministerie van LNV om feitelijke onjuistheden te voorkomen.

# 1 Duiding

Overgangsgebieden zijn door het ministerie van LNV gedefinieerd als *'overwegend agrarische gebieden grenzend aan Natura2000-gebieden. Deze gebieden leveren een bijdrage aan de gunstige staat van instandhouding voor behoud en herstel van de biodiversiteit in Natura2000-gebieden. Systeemherstel is hiervoor noodzakelijk. Opgaven voor biodiversiteit, stikstof, klimaat, water en landbouw worden in de overgangsgebieden gelijktijdig aangepakt.'*

Het doel is om de VHR-doelen in Natura2000-gebieden te halen en systeemherstel in overgangsbieden draagt daaraan bij. Deze gebieden behoren tot de zogenoemde structurerende keuzes uit het Ontwikkeldocument NPLG. De structurerende keuzes bevatten ordenende principes, die richting geven aan de ruimtelijke inrichting. De keuzes gaan in op de wenselijkheid en onwenselijkheid van (nieuwe) activiteiten in het landelijk gebied. Daarmee beschrijft het NPLG de richting voor de ruimtelijke uitwerking van de gebiedsprogramma's door de provincies. Meer over deze keuzes leest u in hoofdstuk 3 van het [Ontwikkeldocument Nationaal Programma Landelijk Gebied](#).

Zodra de gebiedsopgave en -doelen duidelijk zijn, kan de provincie eisen aan die gronden gaan koppelen vanuit inbreng van het gebiedsproces. Het ministerie van LNV adviseert dat de begrenzing van de overgangsgebieden en de maatregelen in het gebiedsproces worden bepaald. Of en hoe provincies dit opvolgen, zal onder andere blijken uit PPLG's en coalitieakkoorden. Daarom is het van belang dat gemeenten zelf weten hoe zij hun positie en rol hierin kunnen innemen.

*Onderstaande punten verdienen voor ons nadere uitwerking. Die leggen we voor aan het ministerie van LNV om in een volgende versie van het werkdocument verder te concretiseren. Dit komt neer op meer duiding over 'wat overgangsgebieden zijn' (de scope en invulling daarvan) en 'hoe we overgangsgebieden in het gebied begrenzen en met maatregelen uitwerken' blijft een zaak van het gebied(sproces).*

- Hoe de invulling van overgangsgebieden zich gaat verhouden met een verwacht vervolg op het (nog) niet-gerealiseerde Landbouwakkoord.
- Hoe overgangsgebieden zich gaan verhouden tot gebiedsprogramma's en -proces (bedoeld als suggestie).
- Hoe en door wie maatregelen voor overgangsgebieden juridisch, planologisch of privaat geborgd moeten worden. Denk aan een initiatiefnemer die van de gemeente wil weten wat van haar/zijn initiatief wel of niet kan op het perceel of erf. Gebiedsprogramma's zullen bijdragen aan deze duidelijkheid.
- Welke rol en taken hebben gemeenten bij het vaststellen van begrenzing, het komen tot maatregelen en planologische borging daarvan en ook hoe vergunningverlening, toezicht en handhaving wordt geborgd.
- Welke overheid eventuele planschade vergoedt als gevolg van het vaststellen van overgangsgebieden.
- Op basis van welke gegevens en factoren keuzes worden gemaakt om de overgangsgebieden in te vullen.
- Hoe voorkomen we dat in een provinciale omgevingsvisie een overgangsgebied wordt aangegeven waarbij gemeenten niet vooraf betrokken zijn. Dat heeft als risico dat kennis van samenleving en gebied en visie van de gemeente niet genoeg worden benut.

## 2 Invloed op samenleving

Doordat overgangsgebieden bijdragen aan systeemherstel in en rondom Natura2000-gebieden om VHR[1] doelen (en ook water- en klimaatdoelen) te realiseren, komen bestaande economische activiteiten op lange termijn en elders niet of minder in het gedrang.

### **Mogelijke beperkingen:**

- Minder handelingsruimte van inwoners, bedrijven en bezoekers voor bepaalde activiteiten of locaties.
- Mogelijke planschade voor huidige (economische) planactiviteiten die voortvloeien uit maatregelen en keuzes in overgangsgebieden (raakt niet de hele samenleving). Het opnemen van een overgangsgebied in omgevingsvisie of -plan leidt zelf niet tot planschade. Eventuele schade zal naar verwachting worden vergoed vanuit rijks- of provinciale regelingen of specifieke subsidies. Dat kan bijvoorbeeld ook via de begroting van (volgende versies van) gebiedsprogramma's van provincies.

### **Mogelijke kansen:**

- Andere verdienmodellen door afwaardering van gronden en vrijkomende erven, bijvoorbeeld extensievere landbouwwormen en recreatie.
- Bijdrage aan een duurzamere en gezondere leef- en woonomgeving (en mogelijk positievere waardebeoordeling van woningen). Denk aan verbeterde omgevingswaarden: minder stikstof, fijnstof en geurhinder, betere waterkwaliteit, hogere biodiversiteit en meer natuurbeleving.

Andersom heeft de samenleving via het gebiedsproces invloed op begrenzing en voorwaarden van overgangsgebieden en de in te zetten instrumenten. De mate waarin en hoe dit eruit gaat zien, vergt nog uitwerking.

# 3 Taken van gemeenten

De taken die ontstaan, gaan vooral over het planologisch borgen van maatregelen en wat daaruit voortvloeit. Denk aan (bedrijfs)staking, schadevergoeding, toezicht en handhaving van activiteiten die door maatregelen niet (geheel of op dezelfde manier) meer zijn toegestaan.

Het is nodig dat betrokken overheden – dus ook gemeenten en de VNG – dit samen uitwerken. Uitgangspunt moet zijn dat overheden samen komen tot de meest uitvoerbare en doelmatige manier van planologisch borgen. Denk aan maatregelen van landelijk of provinciaal belang, bijvoorbeeld gericht op de onontkoombare doelen: die zijn logischer te borgen via landelijke wetgeving en provinciale verordeningen of POVI, dan via bestemmingsplannen. Dit schaalvoordeel bespaart capaciteit en voorkomt spanning als het een lokale politiek-bestuurlijke afweging wordt.

Zaken waarbij sprake is van een meer lokale (en vaak integrale) afweging, kunnen via het bestemmingsplan (omgevingsplan i.o.) worden geregeld. Denk aan een perceel waar een specifieke activiteit of bestemming (of een combinatie daarvan) wel of geen ontwikkelruimte krijgt.

Zodra dit meer in beeld is, dan kunnen gemeenten zich voorbereiden en aangeven wat ze nodig hebben aan middelen, capaciteit en handelingsruimte/instrumentarium.



# 4 Oproep aan gemeenten en andere overheden

Hieronder benoemen we welke positie en belangen relevant zijn voor gemeenten en wat zij kunnen vragen aan medeoverheden en andere organisaties. De VNG doet deze oproepen ook aan partneroverheden via IPO, UVW en het ministerie van LNV.

## Provincies:

- **Maak gebiedspartners volledig onderdeel van de afweging over begrenzing en invulling van de overgangsbieden en maak de inrichting hiervan onderdeel van het gebiedsprogramma. Maak daarvoor benodigde basisinformatie transparant beschikbaar.** Vanuit een gezamenlijke puzzel met zowel gemeenten als samenleving, ontstaan er meer gedragen en uitvoerbare keuzes. Het krachtenveld van de samenleving is nu te weinig in beeld, er wordt te vaak gesproken 'over' hen in plaats van 'met' hen. Het is nodig dat 'herstel van vertrouwen' wordt voorzien van gedragen acties (rapport Remkes). Hierbij sluiten wij aan bij 'vereiste 4: schakel met vervolgbesluitvorming' van de Handreiking voor de gebiedsprogramma's Nationaal Programma Landelijk Gebied. Zet daarbij in op:
- **Zorg voor een regionaal logisch verhaal** dat gemeenteambtenaren en -bestuurders kunnen uitleggen. Zij zijn vaak het eerste aanspreekpunt van de samenleving. Het is nodig dat informatie-uitwisseling en communicatie tussen provincie, waterschap en gemeenten gestroomlijnd loopt.

## Provincie en ministerie van LNV:

- **Borg in beleidsdocumenten de integrale afwegingsruimte voor gemeenten als primair verantwoordelijken voor inrichting van de leefomgeving (uitgangspunt van de Omgevingswet).** De integrale afweging is de ruimtelijke puzzel die ook de energietransitie en woningbouwopgave omvat. Het is bij uitstek de kracht en primaire rol van gemeenten deze afweging te maken waar alle opgaven en gebiedskennis samen komen. Het doel van 10% groenblauwe dooradering is een eerste stap. In de handreiking voor gebiedsprogramma's wordt provincies geadviseerd dit zoveel mogelijk met medeoverheden op te pakken, voor onder andere gebiedsspecifieke kennis.

## Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied (RTLG):

- **Ondersteun gemeenten om uitvoeringscondities hiervoor op orde te krijgen.** Dit omvat:
  - Capaciteit om te duiden en op te lossen (denk aan pooling, daaraan wordt gewerkt tussen de VNG en RTLG)
  - Een werkbaar instrumentarium voor planologische borging en VTH
  - Snelle aanpassing van de begroting voor gebiedsprogramma's door provincies, gericht op financiering voor gemeenten
  - Een uitvoerbaar gebiedsproces (de mogelijkheid dat bestuurders hun gemeenteraden kunnen informeren of betrekken)
  - Planning: duidelijkheid wanneer wat van wie wordt verwacht.

Het waarschijnlijk blijvende capaciteitstekort (ook als oplossingen worden doorgevoerd) vraagt om aanpassing van planning, takenpakket en invulling, gericht op uitvoerbaarheid. Anders gezegd: zorg dat wat we willen, ambtelijk en bestuurlijk ook echt lukt.

## Alle overheden:

- **Verbeter het bestuurlijke klimaat voor meer onderling vertrouwen en lef** bij alle overheden om moeilijke keuzes samen te maken. Dit helpt ook om bevoegdheden en rollen onderling goed te onderscheiden. Het is belangrijk dat alle overheden een coherente en gelijklopende visie hebben voor de samenleving. Benut hiervoor de gezamenlijke uitwerking van het gebiedsprogramma (zie handreiking) tussen provincie, waterschappen en gemeenten.

## Gemeenten:

- **Agendeer zelf proactief de gemeentelijke visie op het landelijk gebied** bij de provincie. Benut hiervoor de gemeentelijke omgevingsvisie of het position paper van de VNG. Deze visies zijn gevoed door participatie uit de samenleving en daarmee gebiedsgericht, wat nodig is voor draagvlak en uitvoerbaarheid.

# 5 Inspiratie en praktijkvoorbeelden

Hoe houdt u als gemeente handelingsperspectief voor mensen en bedrijven in overgangsgebieden, hoe verzilvert u de kansen die dit biedt voor een toekomstbestendige samenleving? En hoe realiseert u uw eigen visie of beleid, vaak gevoed vanuit participatie vanuit de samenleving?

- Het college van Westerveld heeft de provincie Drenthe gevraagd SKNL/SNL-gelden ook voor agrarische gronden met een nevenbestemming natuur te benutten, zodat je een verdienmodel realiseert. Provincie Overijssel doet bijvoorbeeld in haar catalogus groenblauwe diensten een aanvulling op het bestaande verdienmodel. De zorg daarbij blijft Door de (autonome) afname van agrarische bedrijvigheid blijft wel de zorg hoe je functies, gebiedsidentiteit en leefbaarheid in stand houdt. Ook als nieuwe (gevoelige) functies (zoals wonen, kinderopvang en zorg) spanning kunnen opleveren met huidige agrarische bedrijven. Denk aan geurhinder en het gebruik van chemische gewasbeschermingsmiddelen.
- Overgangsgebieden behouden handelingsperspectief door niet in te zetten op strikte regels, maar op leidende principes die ruimte bieden voor ondernemerschap.

## **Landschapsgrond (voorlopige werkdefinitie)**

Vanuit de behoefte om het verschil te weten tussen 'overgangsgebieden' en 'landschapsgrond', duiden we hier kort wat landschapsgrond is. Meer informatie volgt via de website van het ministerie van LNV omdat 'landschapsgrond' nog verdere duiding en uitwerking nodig heeft.

*Landschapsgrond is een vorm van landbouwgrond waarbij, permanent en transparant vastgelegd, aanvullende eisen aan het agrarisch gebruik zijn gesteld. Hiermee is landschapsgrond een middel om doelen te realiseren in het landelijk gebied (op het gebied van stikstof, klimaat, water, bodem, landschap en natuur) en draagt landschapsgrond bij aan de transitie van de landbouw.*

**Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12  
2514 JS Den Haag  
+31 70 373 83 93

[info@vng.nl](mailto:info@vng.nl)

juli 2023

[vng.nl](https://www.vng.nl)