

Aan Provinciale Staten van Drenthe
Westerbrink 1, 9400 AC Assen

Datum: 22 maart 2023.

Betreft: Rapportage rekenkameronderzoek Natuurcompensatie

Geachte Provinciale Staten van Drenthe,

Eén van de projecten in het onderzoeksprogramma 2021-2022 van de Noordelijke Rekenkamer betreft natuurcompensatie. Daarbij stond de volgende onderzoeksvraag centraal: “Hoe dragen de noordelijke provincies zorg voor het behoud van natuurwaarden bij activiteiten in natuurgebieden waarbij natuurcompensatie moet plaatsvinden?” In de loop van het onderzoek is gebleken dat in Drenthe, naar opgave van de provincie, maar in enkele gevallen sprake is geweest van natuurcompensatie. Dat is voor de rekenkamer reden geweest om in dit geval geen regulier rapport te schrijven, maar uw Staten een brief te sturen met een rapportage van de bevindingen.

Wanneer natuurcompensatie

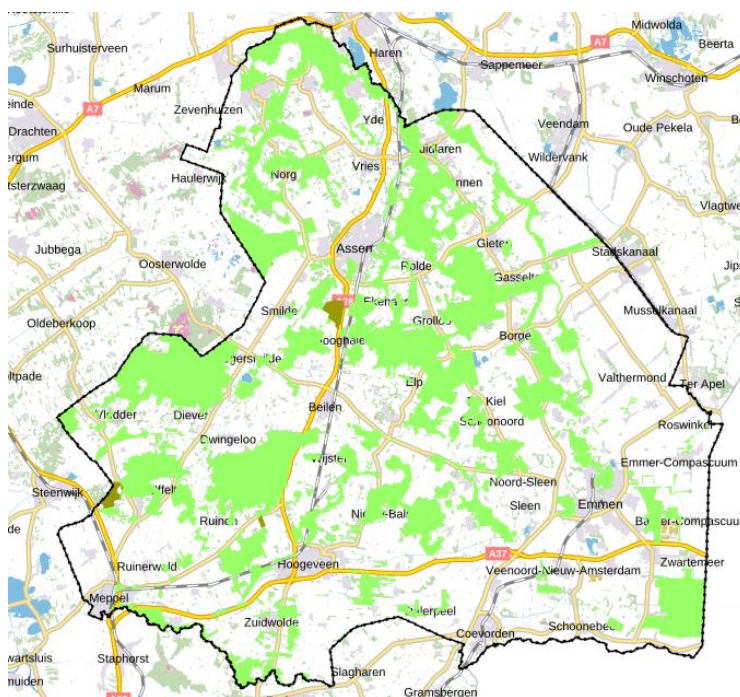
Natuurcompensatie moet plaatsvinden wanneer er ruimtelijke ontwikkelingen zijn die negatieve gevolgen hebben op het Natuurnetwerk Nederland (NNN) of Natura 2000-gebieden. Het Natuurnetwerk Nederland is een landelijk netwerk van natuur- en agrarische gebieden met een speciale natuurkwaliteit. Binnen het NNN liggen Natura 2000-gebieden, in totaal 14 in Drenthe.¹ Natura 2000-gebieden hebben bijzondere natuurwaarden en er geldt een hoger beschermingsniveau dan in de overige NNN-gebieden. Voor een overzicht van het NNN inclusief de Natura 2000-gebieden, zie figuur 1. De wet- en regelgeving is erop gericht om aantasting van het NNN (en Natura 2000-gebieden in het bijzonder) zoveel mogelijk te voorkomen. In beginsel mogen er geen ruimtelijke ingrepen plaatsvinden

¹ Dit zijn het Bargerveen, het Drents-Friese Wold & Leggelderveld, het Drentsche Aa-gebied, het Drouwenezand, het Dwingelderveld, het Elperstroomgebied, het Fochteloërveen, het Holtingerveld, het Leekstermeergebied, het Mantingerbos, het Mantingerzand, het Norgerholt, het Witterveld en het Zuidlaardermeergebied.

die negatieve gevolgen hebben voor de omvang en de kwaliteit van deze gebieden.² Een ruimtelijk plan binnen een gebied dat behoort tot het NNN kan voorzien in nieuwe activiteiten of wijziging van bestaande activiteiten als sprake is van een groot openbaar belang, er geen reële alternatieven zijn en de negatieve effecten op de wezenlijke kenmerken en waarden, oppervlakte en samenhang worden beperkt en de overblijvende effecten gelijkwaardig worden gecompenseerd.³ Er is sprake van een nee, tenzij-principe.

Stand van zaken, 2014 t/m 2021

De provincie Drenthe tracht ruimtelijke initiatieven die schadelijk zijn voor beschermde natuurgebieden (Natura 2000-gebieden en NNN) te vermijden. Omdat het nee-tenzij-principe uitgangspunt is, komt de noodzaak om natuur te compenseren weinig voor in Drenthe. Binnen de onderzoeksperiode (2014 tot en met 2021) is in Drenthe bij zeven ruimtelijke initiatieven natuurcompensatie toegepast. Over het algemeen ging het om kleinschalige ingrepen in de natuur. Ook in de andere Noordelijke provincies komt natuurcompensatie weinig voor. Ter vergelijking: in Groningen kwamen in deze periode ook zeven projecten met natuurcompensatie voor en in Fryslân niet één. Dit is opvallend omdat natuurcompensatie in andere delen van het land (in het Westen en Zuiden) vaker voorkomt. Een verklaring voor deze grote verschillen is niet gevonden.



Figuur 1: NNN in Drenthe

² Voor Natura 2000-gebieden geldt ook een externe werking. Ingrepen rondom een Natura 2000-gebied die negatieve effecten hebben op de natuurwaarden zijn in principe ook verboden.

³ Art. 2.10.4 Barro

Natuurcompensatiebeleid

Doordat natuurcompensatie in Drenthe niet vaak voorkomt, zou het beeld kunnen ontstaan dat beleid op dit gebied in Drenthe minder relevant is. Het is echter aannemelijk dat Drenthe in de nabije toekomst vaker een beroep op de schaarse natuur zal moeten doen. We hoeven alleen maar te denken aan de grote infrastructurele projecten en ontwikkelingen op het gebied van de woningbouw die zijn aangekondigd in het Deltaplan voor het Noorden. Conflicten tussen bouwen en natuurgebieden liggen daarbij op de loer, waardoor natuurcompensatie vaker nodig zal zijn. De Noordelijke Rekenkamer vindt het gezien deze ontwikkelingen van groot belang dat de provincie haar procedures rondom natuurcompensatie op orde heeft.

De uitvoering van het natuurcompensatiebeleid volgt een vast stramien dat voortvloeit uit de Wet natuurbescherming en de Spelregels EHS. Deze spelregels zijn overeengekomen tussen de provincies en het Rijk. EHS staat voor Ecologische Hoofdstructuur. In 2013 is de naam voor de EHS gewijzigd in Natuurnetwerk Nederland (NNN). Provinciale Staten van Drenthe hebben het nee, tenzij-principe voor het NNN neergelegd in de Provinciale Omgevingsverordening Drenthe.⁴ In de toelichting op deze verordening staat bovendien dat de provincie de Spelregels EHS toepast bij het ontwikkelen van NNN.

De toepassing van natuurcompensatie door de provincie

Dit onderzoek laat zien dat er verbeterpunten zijn in de uitvoering van het natuurcompensatiebeleid door de provincie Drenthe. Die verbeterpunten concentreren zich op drie aspecten:

1. De afweging of een ruimtelijke ontwikkeling kan worden toegestaan;
2. Transparante besluitvorming;
3. Registratie en monitoring.

Het bevoegd gezag moet op een navolgbare en transparante manier toetsen of sprake is van een groot én openbaar belang. De toelichting van de Provinciale Omgevingsverordening maakt duidelijk dat het kan gaan om belangen die te maken hebben met de veiligheid, de drinkwatervoorziening, de plaatsing van installaties voor de winning, opslag of transport van aardgas of de plaatsing van installaties voor de opwekking van elektriciteit met behulp van windenergie. Een afweging van het openbare belang is slechts in drie van de zeven cases aangetroffen. De Noordelijke Rekenkamer plaatst bovendien – kijkend naar jurisprudentie en de voorbeelden die in de Provinciale Omgevingsverordening zijn opgenomen –

⁴ POV art. 2.28 en 2.29. Alleen initiatieven met een groot maatschappelijk belang kunnen doorgang vinden. De term maatschappelijk belang (de Drentse term) wijkt af van de wettelijke term openbaar belang. In de ambtelijke reactie heeft de provincie aangegeven de tekst van de verordening in overeenstemming te zullen brengen met de wettelijke tekst.

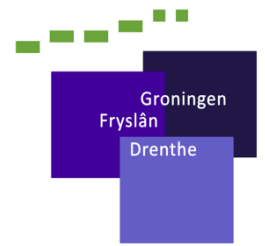
vraagtekens bij het ‘grote openbare belang’ van zes van de zeven projecten die in Drenthe hebben plaatsgevonden. Bij de aanleg van de ongelijkvloerse kruising van de N34 en de N391 bij Emmen kan worden gezegd dat het belang groot en openbaar is (doorstroming, verkeersveiligheid). In alle andere gevallen ontgaat het de Noordelijke Rekenkamer waarom het belang groot en openbaar zou zijn.⁵ De Noordelijke Rekenkamer vraagt zich bijvoorbeeld af hoe de aanleg van enkele recreatiewoningen op een camping zich verhoudt tot de openbare belangen van veiligheid, drinkwater- en energievoorziening die de Provinciale Omgevingsordering noemt. Er was vaak sprake van betrekkelijk kleine en particuliere belangen.

De provincie kan bij kleinschalige ingrepen zonder groot openbaar belang onder voorwaarden kiezen voor het herbegrenzen van het NNN. Dan is een ‘openbaar belangtoets’ niet nodig. Initiatiefnemers hoeven dan niet op zoek naar gronden om de verloren gegane NNN te compenseren. De provincie heeft niet van deze mogelijkheid gebruik gemaakt.

Het uitgangspunt van natuurcompensatie is dat er evenveel natuur bij komt als er verdwijnt. Wanneer een initiatiefnemer verloren gegane natuur compenseert, heeft de nieuw aangelegde natuur tijd nodig om tot wasdom te komen. De (tijdelijke) kwalitatieve teruggang in de natuur wordt voor veel natuurtypen conform de Spelregels EHS gecompenseerd met een toeslag op het aantal aan te leggen hectaren nieuwe natuur. De provincie Drenthe eist in voorkomende gevallen deze toeslag, maar de onderbouwing en de berekening van het aantal hectaren compensatienatuur ontbreken vaak. Wanneer het moeilijk is om verloren gegane natuur fysiek te compenseren, kan financiële compensatie plaatsvinden. Financiële compensatie zou uitzondering moeten zijn, waarvoor volgens de Spelregels EHS een zware bewijslast geldt. De manier waarop de natuurcompensatie moet plaatsvinden (fysiek of financieel) is vaak niet goed onderbouwd en niet transparant. Bij financiële compensatie ontbreekt bovendien een onderbouwing van de hoogte van het compensatiebedrag. Al met al is het vaak niet duidelijk waarom het bevoegd gezag voor welk type compensatie van welke omvang kiest.

Er ontbreekt een systematisch zicht op de uitvoering van de aanleg en het beheer van de compensatienatuur. In alle gevallen is de verplichting tot natuurcompensatie – zoals dat hoort – opgenomen in het gemeentelijke bestemmingsplan. De afspraken tussen de gemeente en de initiatiefnemer moeten juridisch worden vastgelegd in een anterieure overeenkomst. Deze anterieure

⁵ De bouw van een beperkt aantal woningen (twee cases), het verplaatsen van een theehuis plus de aanleg van een bezoekerscentrum (één case), de bouw van recreatiewoningen op een camping (in twee cases), de bouw van een horecagelegenheid (één case) en de transformatie van 18 recreatiewoningen tot reguliere woningen (één case).



overeenkomsten zijn niet bij de provincie aanwezig. De provincie beschikt ook niet over de compensatieplannen. De provincie vraagt gemeenten niet te rapporteren over de voortgang van de aanleg en het beheer van de compensatienatuur. Zij heeft daardoor geen systematisch zicht op de uitvoering van de aanleg en het beheer van de compensatienatuur. Gemeenten hebben ook geen zicht op de realisatie van de compensatienatuur. Er vinden geen veldcontroles plaats.

Aanbevelingen

De Noordelijke Rekenkamer beveelt Gedeputeerde Staten aan om:

1. In een beleidsregel uit te werken welke belangen de provincie als 'groot openbaar belang' erkent en aanvragen voor bestemmingswijzigingen in Natura 2000-gebieden of het NNN standaard aan de te stellen criteria te toetsen.⁶
2. Als provincie zelfstandige controles uit te voeren of een initiatief tot een significante aantasting van natuurwaarden leidt. Zij mag bij deze beoordeling niet alleen afgaan op het ecologisch rapport dat een initiatiefnemer laat opstellen.
3. Van gemeenten te eisen in de toelichting bij het bestemmingsplan een onderbouwing op te nemen over hoe is gekomen tot een bepaald type en een bepaalde omvang en kwaliteit van natuurcompensatie. Deze onderbouwing moet navolgbaar zijn.
4. Een natuurcompensatieboekhouding bij te houden, waarin is opgenomen hoeveel NNN waar is verdwenen als gevolg van ruimtelijke initiatieven en hoeveel NNN er door natuurcompensatie waar is bijgekomen. Ook dient de boekhouding informatie te bevatten over de aanleg en het beheer van de natuurcompensatie. Om deze boekhouding te vullen, dient jaarlijks een rapportage van de Drentse gemeenten te worden opgevraagd, overeenkomstig de Spelregels EHS.

Het College van Gedeputeerde Staten geeft in zijn bestuurlijke reactie aan de aanbevelingen van de Noordelijke Rekenkamer te willen implementeren. De resultaten daarvan ziet de rekenkamer met belangstelling tegemoet in de jaarlijkse rapportage van Gedeputeerde Staten aan uw Staten.

Tot slot

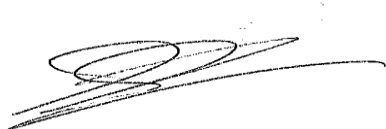
Zoals gezegd bestaat volgens de Noordelijke Rekenkamer een reële kans dat de Drentse gebieden die worden beschermd door Natura 2000 en het NNN in de toekomst onder druk komen te staan. De Noordelijke Rekenkamer gaat ervan uit dat de provincie Drenthe bij toekomstige beroepen op de schaarse natuur een juiste afweging maakt over het toestaan van ruimtelijke ontwikkelingen, dat zij

⁶ Nadat de verordening zoals aangegeven is aangepast en de wettelijke term groot openbaar belang wordt gehanteerd.

transparant is over haar afwegingen en dat zij goed zicht houdt op de realisatie en het beheer van de compensatienatuur.

De Noordelijke Rekenkamer is graag bereid de resultaten van het onderzoek toe te lichten. Ook beantwoorden wij aanvullende vragen graag.

Met vriendelijke groet, namens het college van de Noordelijke Rekenkamer,



Dr. Linze Schaap,
Secretaris-directeur