

Natuurcompensatie

Nota van bevindingen Drenthe: feitelijke beschrijving
beleid Drenthe

Opstellers	Edwin de Jong, Anke Pietersma en Sam Heslinga
Portefeuillehouder	Anneke Beukers
Datum	22 maart 2023

Inhoud

1.	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Onderzoeksvraag	4
1.3	De aanpak van het onderzoek.....	5
2.	Bevindingen	6
2.1	Inleiding.....	6
2.2	Natuurcompensatiebeleid	6
2.3	Uitvoering Natuurcompensatie.....	7
	Bronnen- en literatuurlijst.....	15
	Bijlage 1: Natuurcompensatieprojecten.....	17

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Het uitgangspunt van het natuurbeleid is dat verlies van natuurwaarden zoveel mogelijk moet worden voorkomen.¹ Aantasting van beschermde natuurgebieden door ruimtelijke ingrepen is in principe niet toegestaan. Als dergelijke ruimtelijke ingrepen een groot openbaar belang dienen en er geen alternatieven zijn, kunnen zij toch onder strikte voorwaarden worden toegestaan: het zogenaamde ‘nee, tenzij-beleid’. Vermindering van negatieve natuureffecten (bijvoorbeeld door het aanleggen van een wildviaduct) heeft voorrang op compensatie van natuur. Compensatie is de laatste stap in de hiërarchie die wordt toegepast als een activiteit een negatief effect op natuur dreigt te hebben.²

De compensatiemaatregelen zijn afhankelijk van het beschermingsregime waaronder het natuurgebied valt. De regels zijn uitgebreider voor de aantasting van een Natura 2000-gebied³ dan voor de aantasting van een natuurgebied dat alleen binnen het Natuurnetwerk Nederland (NNN) valt.⁴

Vanaf 2014 zijn de provincies verantwoordelijk voor het NNN. Zij leggen zowel de begrenzing van de natuurgebieden als kwaliteitsdoelstellingen van de NNN vast in de Provinciale structuurvisie en Provinciale omgevingsverordening. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van de natuurcompensatie. Doordat de grenzen van het NNN door de ruimtelijke ingreep in het natuurgebied worden hertekend, moet de provincie deze grenzen opnieuw vaststellen. De provincie is verantwoordelijk voor een actuele begrenzing van het NNN en het in stand houden van de kwaliteit van het NNN. Vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet, die op 1 januari 2024 is voorzien, dienen provincies in het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) een digitale kaart van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) actueel te houden.

¹ Natuurwaarden zijn per natuurtype vastgelegd in de Index Natuur en Landschap, zie: Bij12:

<https://www.bij12.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/index-natuur-en-landschap/>, benaderd op 6 april 2022.

² Zie bijvoorbeeld: Rekenkamer Oost-Nederland. (2019). Natuur goed maken, Natuurcompensatie provincie Overijssel, Rekenkamer Oost-Nederland.

³ Bij aantasting van een Natura 2000-gebied dient – als uit een passende beoordeling is gebleken dat significante effecten op het Nature 2000-gebied niet is uitgesloten – een zo geheten ADC-toets te worden gelopen. ADC staat voor: er zijn geen Alternatieven, er is sprake van Dwingende redenen voor het openbaar belang en er worden Compenserende maatregelen getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van het Natura 2000-gebied gewaarborgd blijft.

⁴ Naast regels voor de bescherming van natuurgebieden zijn in de Wnb ook regels opgenomen om te voorkomen dat het totaaloppervlak bos afneemt. Bij de kap van houtopstanden moet daarom herbeplanting plaatsvinden op dezelfde locatie of compensatie op een andere locatie (boscompensatie). Onder houtopstand wordt verstaan: een zelfstandige eenheid van bomen, boomvormers, struiken, hakhout of griend, die een oppervlakte grond beslaat van 10 a of meer, of bestaat uit een rijbeplanting die meer dan 20 bomen omvat, gerekend over het totaal aantal rijen. Boscompensatie wordt buiten het onderzoek gehouden.

De laatste jaren wordt duidelijk dat er problemen zijn rondom het uitvoeren van de natuurcompensatie. In 2007 constateerde de Algemene Rekenkamer dat er weliswaar meer aandacht was voor natuurcompensatie, maar dat de nieuwe natuur niet goed beschermd was. Er was onvoldoende toezicht op de naleving van de compensatieplicht en de natuurcompensaties werden niet goed geregistreerd.⁵ Vanaf 1996 zijn de provincies verantwoordelijk voor de natuurcompensatie, als gevolg van de Decentralisatie Impuls.⁶ Inmiddels hebben de Zuidelijke Rekenkamer,⁷ de Randstedelijke Rekenkamer⁸ en de Rekenkamer Oost-Nederland⁹ onderzoek uitgevoerd naar uitvoering van natuurcompensatie. Uit deze onderzoeken komt een beeld naar voren dat natuurcompensatie een ingewikkelde opgave is. Door allerlei knelpunten zoals ingewikkelde regelgeving, moeilijke beschikbaarheid van locaties en onvoldoende ecologische kennis verloopt de compensatie in de andere provincies niet altijd even goed. Uit deze rekenkameronderzoeken is gebleken dat een aantal van de onderzochte provincies weinig regie voert en dat er tekortkomingen zijn in de monitoring. De uitkomsten van deze onderzoeken maken een onderzoek naar de uitvoering van natuurcompensatie in de drie noordelijke provincies beleidsrelevant.¹⁰

1.2 Onderzoeksvraag

De volgende onderzoeksvraag staat centraal:

Hoe dragen de noordelijke provincies zorg voor het behoud van natuurwaarden bij activiteiten in natuurgebieden waarbij natuurcompensatie moet plaatsvinden?

Deze centrale onderzoeksvraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

1. Hoe geeft de provincie invulling aan de natuurcompensatie? Zijn deze eisen voor alle partijen duidelijk?
2. Op welke manier toetst de provincie of de aanleg en het beheer van de compensatiegebieden voldoen aan de gestelde eisen? Hoe handelt zij als de aanleg en het beheer niet volgens die eisen verloopt?
3. Blijkt uit de registratie van de provincie dat verdwenen natuur tijdig, kwantitatief en kwalitatief voldoende wordt gecompenseerd?
4. Blijkt uit eerder uitgevoerd rekenkameronderzoek dat er elders reeds provinciaal beleid ontwikkeld is waarbij uitvoering van natuurcompensatie eenvoudiger kan en zodanig is vormgegeven dat de noordelijke provincies dit kunnen toepassen?

⁵ Algemene Rekenkamer. (2007). Bescherming van natuurgebieden. Algemene Rekenkamer.

⁶ Decentralisatie Impuls. (1997, 19 maart). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0007825/1997-03-19>.

⁷ Zuidelijke Rekenkamer. (2009). Kwaliteit natuurcompensatie provincie Noord-Brabant/Limburg. Zuidelijke Rekenkamer.

⁸ Randstedelijke Rekenkamer. (2017). Natuurlijk bevoegd, Onderzoek naar de invulling van de provinciale regierol bij natuurcompensatie, provincie Noord-Holland/Zuid-Holland/Utrecht/Flevoland. Randstedelijke Rekenkamer.

⁹ Rekenkamer Oost-Nederland (2019). Natuur goed maken, Natuurcompensatie provincie Overijssel, Rekenkamer Oost-Nederland, Rekenkamer Oost-Nederland.

¹⁰ In combinatie met de toekomstige verplichting een actueel digitaal overzicht van het NNN te hebben en de problemen met de totstandkoming daarvan.

1.3

De aanpak van het onderzoek

Dit onderzoek omvat alleen gebiedscompensatie op basis van de Spelregels EHS. Mitigerende en/of compenserende maatregelen voor specifieke soorten zijn geen onderdeel van het onderzoek. De Noordelijke Rekenkamer heeft aan het begin van het onderzoek een analyse gemaakt van de geldende wetgeving en het landelijke en provinciale beleid rondom natuurcompensatie. Daarna zijn enkele gesprekken gevoerd met provincie-medewerkers over het aanleveren van de benodigde gegevens en de wijze waarop de provincie het natuurcompensatiebeleid uitvoert. De provincie-medewerkers hebben op eigen initiatief schriftelijk uiteengezet hoe zij het compensatiebeleid in de praktijk uitvoeren.

Het onderzoek vond plaats over de periode 2014 tot en met 2021. Daarmee beslaat het onderzoek de volledige periode vanaf het moment van decentralisatie van de uitvoering van het natuurbeleid.¹¹ De aanvankelijke bedoeling was om het onderzoek vooral te baseren op monitoringsgegevens van de provincie. De provincie Drenthe monitort de natuurcompensatie echter niet.

Omdat het aantal ruimtelijke ingrepen waarbij volgens de provincie sprake is van natuurcompensatie gering is, hebben wij getracht zo veel mogelijk benodigde gegevens uit dossierstukken te halen. In de onderzoeksperiode gaat het om zeven gevallen. Een deel van de uitvoering van het natuurcompensatiebeleid gebeurt door gemeenten. Mede hierdoor geven de dossiers bij de provincies een incompleet beeld. We hebben gesprekken gevoerd met de medewerkers van enkele gemeenten waarin een casus speelt om te achterhalen hoe gemeenten natuurcompensatie uitvoeren en hoe zij de rol van de provincie in dat proces zien.

In het onderzoek is verder een inventarisatie gemaakt van de compensatiemethoden die andere provincies hebben ontwikkeld. In die inventarisatie is gebruik gemaakt van onderzoek van andere provinciale rekenkamers, waardoor een beeld ontstaat van alle Nederlandse provincies behalve Zeeland en Gelderland. Deze inventarisatie kan niet door de provincie-medewerkers worden gecontroleerd en maakt daarom geen onderdeel uit van deze Nota van bevindingen.

¹¹ Natuurpact, 2013.

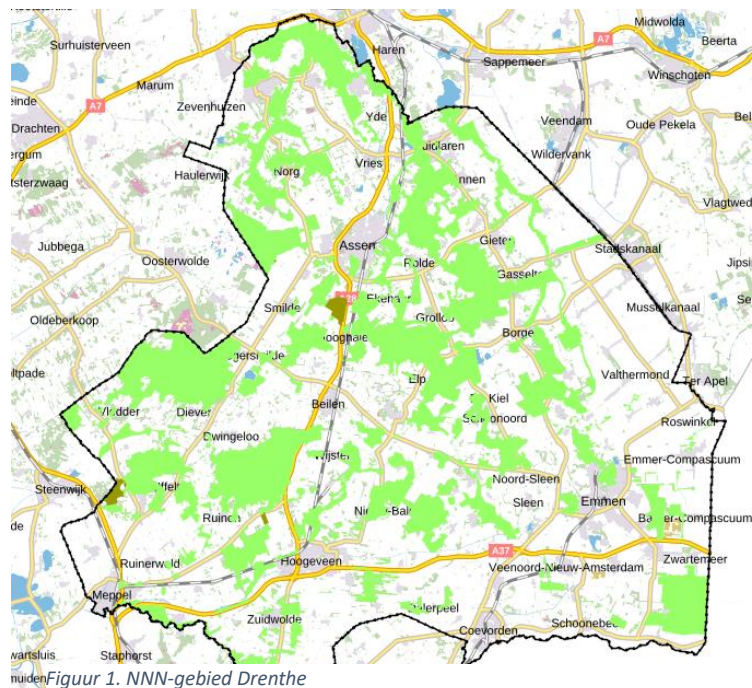
2. Bevindingen

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we de belangrijkste bevindingen van het onderzoek weer. Paragraaf 2.2 beschrijft in het kort de belangrijkste natuurcompensatieregelgeving. In paragraaf 2.3 beschrijven we de wijze waarop de provincie Drenthe de natuurcompensatie uitvoert. Dit doen we door de wettelijke nee, tenzij-criteria en een aantal belangrijke criteria uit de Spelregels EHS langs te lopen.¹²

2.2 Natuurcompensatiebeleid

De algemene zorgplicht van Gedeputeerde Staten van de provincies voor het NNN is vastgelegd in de Wet natuurbescherming.¹³ Ruimtelijke ingrepen in het NNN zijn in beginsel niet toegestaan, het nee, tenzij principe is van toepassing. Bijlage 1 bevat een korte omschrijving van de zeven gevallen van natuurcompensatie in Drenthe. 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.¹⁴ In figuur 1 geeft een overzicht van de NNN-gebieden in Drenthe.¹⁵



¹² De Spelregels EHS zijn ook van toepassing op de NNN.

¹³ Wet natuurbescherming, art. 1.12 lid 2. (2015, 16 december). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0037552/2021-07-01#Hoofdstuk1>.

¹⁴ Besluit algemene regels ruimtelijke ordening, art. 2.10.4. (2016, 18 mei). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0030378/2018-01-01/0/Hoofdstuk2/Titeldeel2.10/Artikel2.10.4/informatie>.

¹⁵ Ruimtelijke plannen: www.ruimtelijkeplannen.nl, benaderd op 13 oktober 2022.

De provincie Drenthe heeft het nee, tenzij-principe voor NNN-gebied neergelegd in art. 2.28 en 2.29 Provinciale Omgevingsverordening Drenthe. Hierin wordt gesproken van groot maatschappelijk belang. Hierdoor is het onduidelijk of maatschappelijk belang (de Drentse term) hetzelfde betekent als openbaar belang (de wettelijke term). In de toelichting op de provinciale omgevingsverordening Drenthe bij art. 2.28 en 2.29 staat dat de provincie de spelregels EHS toepast bij het ontwikkelen van NNN. Deze spelregels zijn overeengekomen tussen de provincies en het Rijk.

2.3 Uitvoering Natuurcompensatie

In deze paragraaf is de beschikbaarheid van informatie over natuurcompensatie in Drenthe schematisch weergegeven.

2.3.1 Groot openbaar belang

Enkel ruimtelijke ontwikkelingen die een groot openbaar belang dienen en waarvoor geen alternatieven zijn, kunnen onder strikte voorwaarden in het NNN en Natura2000-gebieden worden toegestaan. Het is daarom van belang dat het bevoegd gezag een navolgbare en transparante afweging formuleert over het openbaar belang van een ontwikkeling. Een groot openbaar belang is een open norm en die moet van geval tot geval worden ingevuld. Dat geeft de nodige beleidsruimte voor het bestuur. Provinciale Staten hebben in de Omgevingsverordening de mogelijkheid om dit begrip nader in te vullen. Dat kan in de artikelen van de Omgevingsverordening zelf of in de toelichting.¹⁶ Daarbij moet het belang van het project zowel “openbaar” als “groot” zijn en moet het project nodig zijn om het belang te realiseren.¹⁷

Provinciale Staten van Drenthe hebben in hun Omgevingsverordening zelf geen invulling gegeven aan het begrip “groot openbaar belang”. In de toelichting op artikel 2.29 lid 1 van de Omgevingsverordening staat dat onder ‘groot maatschappelijk belang’ in elk geval wordt verstaan: “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.”¹⁸

Individuele kleinschalige uitzonderingsgevallen (kruimelgevallen) zonder groot openbaar belang kunnen onder strikte voorwaarden in het NNN worden toegestaan. Er moet dan worden gekozen voor een zelfstandige herbegrenzing van het NNN. De herbegrenzing moet leiden tot een

¹⁶ Reinders, R.D. (2020). Juridische duiding van het begrip “groot openbaar belang”, Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn.

¹⁷ Reinders, R.D. (2020). Juridische duiding van het begrip “groot openbaar belang”, Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn, p. 19.

¹⁸ Provinciale Omgevingsverordening, toelichting (ruimtelijke plannen: https://www.ruimtelijkeplannen.nl/web-roo/transform/NL.IMRO.9922.POVdrenthe2018-VA02/pt_NL.IMRO.9922.POVdrenthe2018-VA02.xml#NL.IMRO.PT.s71ef8f72-2f05-462b-8f39-e9ef851ddf30, benaderd op 17 januari 2023). Gedurende het onderzoek heeft de provincie aangegeven deze tekst in overeenstemming te brengen met het Besluit Algemene Regels Ruimtelijke Ordening.

kwantitatieve of kwalitatieve versterking van het NNN.¹⁹ Toepassing van deze regeling is niet aangetroffen in de cases; in alle gevallen werd gekozen voor een vorm van natuurcompensatie.

Tabel 1: Afweging groot openbaar belang

Natuurcompensatie-project	Groot openbaar belang in provinciaal beleid	Afweging groot openbaar belang*	Afweging kenbaar*	Onderbouwing kruimelgeval (indien van toepassing)	Onderbouwing versterking NNN (indien kruimelgeval)
De Reeënwissel	In artikel 3.35 POV 2018 en in artikel 2.29 van de huidige POV wordt gesproken over een 'groot maatschappelijk belang'.	Nee	Nee	n.v.t.	n.v.t.
Turflaan/Ommerweg		Nee	Nee	n.v.t.	n.v.t.
Horecagelegenheid Ruinen		Nee	Nee	n.v.t.	n.v.t.
Recreatiepark de Tip		Nee	Nee	n.v.t.	n.v.t.
Ongelijkvloerse Kruising Emmen		Ja	Ja	n.v.t.	n.v.t.
Natuurplaats Noordsche Veld		Ja	Ja	n.v.t.	n.v.t.
Spaarbankbos		Ja	Ja	n.v.t.	n.v.t.

* Dit is een procedureel criterium: er is wel/niet een afweging gemaakt; de afweging zelf controleren we niet.

In drie gevallen zijn in de dossiers expliciete overwegingen gevonden over het belang van de ruimtelijke ontwikkeling in het NNN. Bij de aanleg van de ongelijkvloerse kruising bij Emmen, is een nee, tenzij-toets uitgevoerd. Bij de aanleg van het theehuis en het bezoekerscentrum op het Noordsche Veld zijn het aantal parkeermogelijkheden, het houden van toezicht op een natuurspeelplaats en het kunnen laten starten van activiteiten vanaf het nieuwe erf als grote openbare belangen aangemerkt.

Bij de aanleg van zes woningen in het Spaarbankbos is de overweging dat doorstromers anders naar buiten de gemeente zullen verhuizen. Het is gezien de toelichting op artikel 2.29 lid 1 van de Omgevingsverordening de Noordelijke Rekenkamer niet duidelijk waarom daar sprake was van een groot openbaar belang. In vier van de zeven projecten is geen afweging van groot openbaar belang aangetroffen.

2.3.2 Alternatieve oplossingen

De volgende stap in het afwegingsschema is dat alternatieve oplossingen moeten worden onderzocht, bijvoorbeeld het realiseren van het project op een locatie buiten het NNN.²⁰

¹⁹ Ministeries van LNV en VROM en de provincies. (2007) Spelregels EHS, beleidskader voor compensatiebeginsel, EHS-saldobenadering en herbegrenzen EHS, een gezamenlijke uitwerking van rijk en provincies. Ministeries van LNV en VROM en de provincies, pp 23 e.v.

²⁰ Ministeries van LNV en VROM en de provincies. (2007). Spelregels EHS, beleidskader voor compensatiebeginsel, EHS-saldobenadering en herbegrenzen EHS, een gezamenlijke uitwerking van rijk en provincies. Ministeries van LNV en VROM en de provincies, p. 23.

Tabel 2: afweging alternatieven

Natuurcompensatie-project	Alternatieven beschreven	Alternatieven afgewogen	Afweging kenbaar
De Reeënwissel	Nee	Nee	Nee
Turflaan/Ommerweg	Nee	Nee	Nee
Horecagelegenheid Ruinen	Nee	Nee	Nee
Recreatiepark de Tip	Nee	Nee	Nee
Ongelijkvloerse Kruising Emmen	Ja	Ja	Ja
Natuurplaats Noordsche Veld	Ja	Min of meer	Ja
Spaarbankbos	Nee	Nee	Nee

Het expliciet afwegen van alternatieve locaties voor het beoogde project komt niet vaak voor. Bij de ongelijkvloerse kruising Emmen-West is een Afwegingsdocument bestuurlijke voorkeursvariant en een Nee, tenzij-toets. In het Afwegingsdocument zijn in het kader van de MER-procedure zes varianten beoordeeld. De variant fly-over heeft het beste gescoord op bovengenoemde onderdelen. Er is geen andere locatie waar ontsluiting van N34 naar de N391 mogelijk is. Andere manieren om de doorstroming en veiligheid te vergroten zijn er niet of leveren eenzelfde ruimtebeslag op. Op de locaties waar NNN-ruimtebeslag plaatsvindt, is geen andere reële oplossing mogelijk zonder of met minder ruimtebeslag. Verder is bij de Natuurplaats Noordsche Veld één alternatieve locatie buiten het NNN overwogen. In alle andere gevallen is geen alternatievenoverweging aangetroffen.

2.3.3 Mitigatie

Ruimtelijke ingrepen in de NNN zijn in principe niet toegestaan wanneer significante negatieve effecten voorzien zijn. Een initiatiefnemer is verplicht om de negatieve effecten te verminderen. Dit houdt in dat het optreden van negatieve effecten wordt voorkomen of beperkt door aanvullende maatregelen te treffen.²¹

Tabel 3: afweging mitigatie

Natuurcompensatie-project	Mogelijkheden voor mitigatie onderzocht	Mogelijkheden afgewogen	Afweging kenbaar	Mitigatie toegepast
De Reeënwissel	Ja	Nee	Nee	Ja
Turflaan/Ommerweg	Ja	Nee	Nee	Nee
Horecagelegenheid Ruinen	Ja	Nee	Nee	Ja
Recreatiepark de Tip	Ja	Nee	Nee	Ja
Ongelijkvloerse Kruising Emmen	Ja	Geen gegevens	Geen gegevens	Geen gegevens
Natuurplaats Noordse Veld	Ja	Nee	Nee	Ja
Spaarbankbos	Ja	Nee	Nee	Ja

²¹ Ministeries van LNV en VROM en de provincies. (2007). Spelregels EHS, beleidskader voor compensatiebeginsel, EHS-saldobebanding en herbegegrenzen EHS, een gezamenlijke uitwerking van rijk en provincies. Ministeries van LNV en VROM en de provincies, pp. 17.

In elk project komen mitigerende maatregelen in een bepaalde vorm voor. Deze worden echter niet kenbaar afgewogen. Het compensatieplan 'Ongelijkvloerse Kruising Emmen' is nog geen afgerond inrichtingsplan. De mogelijkheden van mitigatie zijn dus wel onderzocht, maar het vervolg is op basis van het bestemmingsplan niet vast te stellen.

2.3.4 Vorm, omvang en kwaliteit natuurcompensatie

Het uitgangspunt van natuurcompensatie is dat er evenveel natuur bij komt als er verdwijnt. Dat geldt zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin. Een hectare natte heide moet worden gecompenseerd met een nieuwe hectare natte heide. Hiervoor zijn natuurtypen vastgelegd.²² Het is echter meestal niet mogelijk om een bepaald natuurtype in één keer te realiseren. Ieder natuurtype heeft een bepaalde ontwikkelingstijd; die kan variëren van zo'n 5 jaar voor bijvoorbeeld een snelstromende beek tot wel 1.000 jaar voor verschillende typen bos.²³ Totdat de ontwikkelingstijd verstreken is, is er daarom altijd een achteruitgang in de natuur. Om deze achteruitgang te compenseren, wordt een 'opslag' in hectares gehanteerd. Voor aantasting van een hectare natuur met een lange ontwikkelingstijd moeten zodoende meer hectares compensatienatuur worden aangelegd. Kwalitatieve achteruitgang wordt kwantitatief gecompenseerd. Hiervoor worden omrekeningstabellen gehanteerd.²⁴

In de bestudeerde dossiers (zie ook tabel 4) wint de initiatiefnemer in de meeste gevallen advies in bij een ecologisch adviesbureau over de kwalitatieve aantasting van de natuur. In veel gevallen adviseert dit bureau over de manier waarop de initiatiefnemer de verloren gegane natuur moet compenseren, het aan te leggen aantal hectares en de manier waarop deze moeten worden ingericht. Ook adviseert het bureau soms om financiële compensatie toe te passen. Zo staat in de nee, tenzij-toets van de ongelijkvloerse kruising Emmen West: "In totaal gaat circa 1,4 hectare NNN verloren als gevolg van de ingreep. Om het kwaliteitsverlies van bestaande waarden gedurende de ontwikkelingsperiode van het compensatiegebied te overbruggen wordt een extra toeslag in hectares berekend, dit zal in dit geval 2,8 hectare dienen te zijn." Hoe in de afzonderlijke cases de grootte van de toeslag is bepaald, wordt niet gemotiveerd.

²² Bij12: <https://www.bij12.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/index-natuur-en-landschap/natuurtypen/>, benaderd op 6 april 2022.

²³ Ministeries van LNV en VROM en de provincies. (2007). Spelregels EHS, beleidskader voor compensatiebeginsel, EHS-saldobenadering en herbegrenzen EHS, een gezamenlijke uitwerking van rijk en provincies. Ministeries van LNV en VROM en de provincies, pp. 49-51.

²⁴ Ministeries van LNV en VROM en de provincies. (2007). Spelregels EHS, beleidskader voor compensatiebeginsel, EHS-saldobenadering en herbegrenzen EHS, een gezamenlijke uitwerking van rijk en provincies. Ministeries van LNV en VROM en de provincies, pp. 49 e.v.

Tabel 4: eisen aan en onderbouwing van vorm, kwaliteit en omvang compensatienatuur

Natuurcompensatie-project	Eisen aan vorm natuurcompensatie	Onderbouwing vorm natuurcompensatie	Eisen aan omvang natuurcompensatie	Onderbouwing omvang natuurcompensatie	Eisen aan kwaliteit natuurcompensatie	Onderbouwing kwaliteit natuurcompensatie	Onderbouwing financiële compensatie (indien van toepassing)
De Reeënwissel	Bijdrage aan Groenfonds	Geen gegevens	€ 15.950,-	Geen gegevens	n.v.t.	n.v.t.	Geen gegevens
Turflaan/Ommerweg	Bijdrage aan Groenfonds	Geen gegevens	Geen gegevens	Geen gegevens	n.v.t.	n.v.t.	Geen gegevens
Horecagelegenheid Ruinen	Amoveren grindpad.	Nee	3.000 m ²	Geen gegevens	Geen specifieke eisen	Geen specifieke eisen	n.v.t.
Recreatiepark de Tip	bosaanplant en kruidenrijk grasland	Ja	1,08 ha.	Onvolledig	Ja, een streefbeeld	Ja.	n.v.t.
Ongelijkvloerse Kruising Emmen	Bijdrage aan Groenfonds, mogelijk deels fysieke compensatie	Ja	bijdrage groenfonds of indien mogelijk 2,8 ha. + 2,3 ha bos	Ja	Nee	Ja	Geen gegevens
Natuurplaats Noordse Veld	Oude theehuis + tennisbaan Mensingerbos teruggeven aan natuur	Ja	Ja 5.600 m ²	Ja	Ja	Ja	n.v.t.
Spaarbankbos	Inrichting perceel als natuur*	Ja	Ja	Onvolledig	Geen gegevens	Geen gegevens	n.v.t.

* De compensatienatuur wordt ingericht in een perceel dat al onderdeel uitmaakt van het NNN.

2.3.5 Juridische borging natuurcompensatie

Het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor de juridische borging van natuurcompensatie. De gemeenteraad legt een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling en de bijbehorende compensatieverplichtingen vast in een bestemmingsplan; Gedeputeerde Staten kunnen hierbij een aanwijzing geven.²⁵ Het compensatieplan vormt een integraal onderdeel van de toelichting op het plan. Initiatiefnemer en bevoegd gezag moeten afspraken over de uitvoering vastleggen in een juridisch bindende privaatrechtelijke overeenkomst. De rollen en verantwoordelijkheden moeten hierin beschreven staan en de compensatiemaatregelen moeten geborgd zijn. zij spreken een uiterste termijn af voor de realisatie van de compensatie. Ook moet een boeteclausule aanwezig zijn voor het geval de initiatiefnemer deze termijn overschrijdt.

Tabel 5: borging afspraken over natuurcompensatie

Natuurcompensatie-projecten	Borging in bestemmingsplan of inpassingsplan	Borging in een anterieure overeenkomst
De Reeënwissel	Ja, bestemmingsplan	Geen gegevens
Turflaan/Ommerweg	Ja, bestemmingsplan	Geen gegevens
Horecagelegenheid Ruinen	Ja, bestemmingsplan	Ja, anterieure overeenkomst
Recreatiepark de Tip	Ja, bestemmingsplan	Bij notaris, geen gegevens
Ongelijkvloerse kruising Emmen	Ja, bestemmingsplan	Geen gegevens
Natuurplaats Noordse veld	Ja, bestemmingsplan	Geen gegevens
Spaarbankbos	Ja, bestemmingsplan	Bij notariële akte, geen gegevens

Bij alle zeven onderzochte casus is in het betreffende bestemmingsplan vastgelegd dat natuurcompensatie verplicht is. In één geval was de anterieure overeenkomst als bijlage bij het bestemmingsplan opgenomen (en dus openbaar). In de andere cases is deze overeenkomst niet opgenomen. Zij is ook niet in het archief van de provincie aanwezig.

2.3.6 Controle op aanleg compensatienatuur

De gemeente is als bevoegd gezag voor bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen verantwoordelijk voor de monitoring en de uitvoering van de aanleg van compensatienatuur.²⁶

²⁵ Wet ruimtelijke ordening, art 4.2. (2008, 1 juli). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0020449/2021-07-01#Hoofdstuk4>. Zie ook artikel 2.29 lid 2 van de Provinciale Omgevingsverordening.

²⁶ Ministeries van LNV en VROM en de provincies. (2007). Spelregels EHS, beleidskader voor compensatiebeginsel, EHS-saldobenadering en herbegrenzen EHS, een gezamenlijke uitwerking van rijk en provincies. Ministeries van LNV en VROM en de provincies, pp. 21.

Tabel 6: controle op compensatie door gemeente

Natuurcompensatie-projecten	Controle op de vorm	Controle op de omvang	Controle op de kwaliteit	Controle op financiële compensatie
De Reeënwissel	Geen gegevens	Geen gegevens	Geen gegevens	Geen gegevens
Turflaan/Ommerweg	Geen gegevens	Geen gegevens	Geen gegevens	Geen gegevens
Horecagelegenheid Ruinen	Geen gegevens	Geen gegevens	Geen gegevens	Geen gegevens
Recreatiepark de Tip	Geen gegevens	Geen gegevens	Geen gegevens	Geen gegevens
Ongelijkvloerse Kruising Emmen	Geen gegevens	Geen gegevens	Geen gegevens	Geen gegevens
Natuurplaats Noordse veld	Geen gegevens	Geen gegevens	Geen gegevens	Geen gegevens
Spaarbankbos	Geen gegevens	Geen gegevens	Geen gegevens	Geen gegevens

Controle op de aanleg van de compensatienatuur zou volgens de provincie moeten plaatsvinden door de gemeente die het bestemmingsplan vaststelt. Gemeenten geven aan dat dit juist een provinciale verantwoordelijkheid is. Doordat provincie en gemeenten naar elkaar wijzen, vindt geen controle van de natuurcompensatieprojecten plaats. De provincie heeft geen systematisch zicht op de daadwerkelijke uitvoering van de aanleg en het beheer van de compensatienatuur.

2.3.7 Registratie en monitoring compensatienatuur door provincie

Om een helder zicht te hebben op de compensatieverplichtingen en de voortgang ervan, is rapportage verplicht. Volgens de Spelregels EHS rapporteren de gemeenten jaarlijks aan de provincies. De provincie controleert deze rapportages, bijvoorbeeld door deze te vergelijken met een eigen registratielijst. De rapportage dient transparant te zijn en helderheid te geven over de toepassing van het compensatiebeleid. Voor een optimaal overzicht moeten onder andere het bestemmingsplan, het compensatieplan, een overzicht van de betrokken gronden en de voortgang van de ontwikkeling ervan zijn opgenomen. Het bevoegd gezag controleert in het veld of de compensatie werkelijk is gerealiseerd.²⁷

²⁷ Ministeries van LNV en VROM en de provincies. (2007). Spelregels EHS, beleidskader voor compensatiebeginsel, EHS-saldobenadering en herbegrenzen EHS, een gezamenlijke uitwerking van rijk en provincies. Ministeries van LNV en VROM en de provincies, pp. 23.

Tabel 7: registratie en monitoring door provincie

Natuurcompensatie-projecten	Aanwezigheid voortgangsrapportages van gemeenten	Eigen registratielijst provincie ²⁸	Uitkomsten veldcontroles
De Reeënwissel	Niet aanwezig	Niet aanwezig	Niet aanwezig
Turflaan/Ommerweg	Niet aanwezig	Niet aanwezig	Niet aanwezig
Horecagelegenheid Ruinen	Niet aanwezig	Niet aanwezig	Niet aanwezig
Recreatiepark de Tip	Niet aanwezig	Niet aanwezig	Niet aanwezig
Ongelijkvloerse kruising Emmen	Niet aanwezig	Niet aanwezig	Niet aanwezig
Natuurplaats Noordse veld	Niet aanwezig	Niet aanwezig	Niet aanwezig
Spaarbankbos	Niet aanwezig	Niet aanwezig	Niet aanwezig

De provincie heeft geen systematisch zicht op de realisatie van natuurcompensatie binnen de provinciegrenzen. Zij houdt niet systematisch een eigen registratie bij en vraagt gemeenten ook niet om de volgens de Spelregels EHS verplichte rapportage.²⁹ Gemeenten hebben ook geen zicht op de realisatie van de compensatienatuur. Er vinden geen veldcontroles plaats.

²⁸ De provincie ontvangt wel een financiële afschrift van het Groenfonds.

²⁹ Gebaseerd op een groepsgesprek met medewerkers van de provincie Drenthe op 30 maart 2022.

Bronnen- en literatuurlijst

Literatuur:

- Algemene Rekenkamer. (2007). Bescherming van natuurgebieden. Algemene Rekenkamer.
- Besluit algemene regels ruimtelijke ordening, art. 2.10.4. (2016, 18 mei). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0030378/2018-01-01/0/Hoofdstuk2/Titeldeel2.10/Artikel2.10.4/informatie>.
- Bij12: <https://www.bij12.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/index-natuur-en-landschap/>, benaderd op 6 april 2022.
- Decentralisatie Impuls. (1997, 19 maart). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0007825/1997-03-19>.
- Internetconsultatie: <https://www.internetconsultatie.nl/natuurcompensatiebank>, benaderd op 6 april 2022.
- Ministeries van LNV en VROM en de provincies. (2007). Spelregels EHS, beleidskader voor compensatiebeginsel, EHS-saldobenadering en herbegrenzen EHS, een gezamenlijke uitwerking van rijk en provincies. Ministeries van LNV en VROM en de provincies.
- Nature today: <https://www.naturetoday.com/intl/nl/nature-reports/message/?msg=24750>, benaderd op 6 april 2022.
- Natuurpact, 2013.
- Randstedelijke Rekenkamer. (2017). Natuurlijk bevoegd, Onderzoek naar de invulling van de provinciale regierol bij natuurcompensatie, provincie Noord-Holland/Zuid-Holland/Utrecht/Flevoland. Randstedelijke Rekenkamer.
- Reinders, R.D. (2020). Juridische duiding van het begrip “groot openbaar belang”, Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn.
- Rekenkamer Oost-Nederland. (2019). Natuur goed maken, Natuurcompensatie provincie Overijssel. Rekenkamer Oost-Nederland.
- Wet natuurbescherming, art. 1.12 lid 2. (2015, 16 december). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0037552/2021-07-01#Hoofdstuk1>.
- Wet ruimtelijke ordening, art 4.2. (2008, 1 juli). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0020449/2021-07-01#Hoofdstuk4>.
- Zuidelijke Rekenkamer. (2009). Kwaliteit natuurcompensatie provincie Noord-Brabant/Limburg, Zuidelijke Rekenkamer.

Beleidsstukken en college- en beleidsbrieven:

- Bestemmingsplan Buitengebied Noord Hoogeveen, deelplan Spaarbankenbosch 2018: <https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.0118.2018BP9006002->

- [VG01/t_NL.IMRO.0118.2018BP9006002-VG01.html#_3.5_Gemeentelijkbeleid](https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.0118.2018BP9006002-VG01.html#_3.5_Gemeentelijkbeleid), benaderd op 6 september 2022.
- Bestemmingsplan Buitengebied, ongelijkvloerse kruising Emmen-West:
https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.0114.2017032-B701/t_NL.IMRO.0114.2017032-B701.html#_2.2_Provinciaalbeleid, benaderd op 6 september 2022.
 - Bestemmingsplan de Reeënwissel te Hoogersmilde:
https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.1731.Bosweg23HO-ONT1/t_NL.IMRO.1731.Bosweg23HO-ONT1.html, benaderd op 6 september 2022.
 - Bestemmingsplan Natuur- en landschapsboerderij Noordsche Veld:
https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.1699.2016BP059-vg01/t_NL.IMRO.1699.2016BP059-vg01.html#_2.3_Waaromeennieuwelocatie, benaderd op 6 september 2022.
 - Bestemmingsplan Norg – De Tip:
https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.1699.2021BP089-ow01/t_NL.IMRO.1699.2021BP089-ow01.html#_3.2_Provinciaalbeleid, benaderd op 6 september 2022.
 - Bestemmingsplan Ruinerweg 5-7 Echten:
https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.1690.BP00418-0301/t_NL.IMRO.1690.BP00418-0301.html#NL.IMRO.PT.ef90eb9feb9bd4bc6a98447ffcdfa8cda, benaderd op 6 september 2022.
 - Bestemmingsplan Zuidwolde, deelplan hoek Ommerweg/Turflaan:
https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.1690.2021BP1007004-ON01/t_NL.IMRO.1690.2021BP1007004-ON01.html#_3.3_Provinciaalbeleid, benaderd op 6 september 2022.
 - Provinciale Omgevingsverordening Drenthe: ruimtelijke plannen:
https://www.ruimtelijkeplannen.nl/web-roo/transform/NL.IMRO.9922.POV Drenthe 2018-VA02/pt_NL.IMRO.9922.POV Drenthe 2018-VA02.xml#NL.IMRO.PT.s71ef8f72-2f05-462b-8f39-e9ef851ddf30, benaderd op 17 januari 2023.

In het kader van het onderzoek hebben we gesproken met:

Adviseur Ruimtelijke Plannen provincie Drenthe

Beleidscoördinator bos en natuur

Beleidsmedewerker Landschapsecologie provincie Drenthe

Beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening gemeente De Wolden

Medewerker Koolstra Advies, ecologie en natuurwetgeving

Medewerker Team Landelijk Gebied provincie Drenthe

Medewerker Team Landelijk Gebied provincie Drenthe

Ontwikkelaar Mooi, Natuurlijk en Voedzaam Drenthe Natuur- en Milieufederatie Drenthe

Planadviseur Ruimtelijke Ontwikkeling provincie Drenthe

Projectleider gemeente Noordenveld

Bijlage 1:

Natuurcompensatie- projecten

In deze bijlage beschrijven we de zeven natuurcompensatieprojecten in Drenthe die volgens de informatie van de provincie sinds 2014 zijn ontwikkeld.

1. De Reeënwissel: camping de Reeënwissel wil uitbreiden met achttien recreatieve nachtverblijven. Deze uitbreiding is voorzien in het NNN.³⁰
2. Turflaan/Ommerweg: in Zuidwolde ligt een grasveld. Dit grasveld is onderdeel van het NNN. Initiatiefnemers willen op deze locatie twee woningen bouwen.³¹
3. Horecagelegenheid Ruinen: een nieuw horecabedrijf, gelegen in het NNN, krijgt een parkeerplaats. Het bedrijf hoeft niet gecompenseerd te worden, de parkeerplaats wel.³²
4. De Tip: de Tip is een clustering van ruimtelijk samenhangende recreatiewoningen ten Noorden van Norg. Initiatiefnemers willen 18 recreatiewoningen transformeren tot reguliere woningen. Dit zorgt voor aantasting van het omliggende NNN-gebied.³³
5. Ongelijkvloerse kruising Emmen: Nabij Emmen kruisen de N34 en de N391 elkaar. De beoogde nieuwe situatie is een ongelijkvloerse kruising, waardoor voor beide wegen de doorstroming verbetert.³⁴
6. Natuurplaats Noordsche Veld: in de buurt van het Noordsche Veld willen Staatsbosbeheer en twee particuliere initiatiefnemers een informatiecentrum realiseren in het NNN.³⁵
7. Spaarbankbos: in dit bos liggen enkele ongebruikte sportvelden. Initiatiefnemers willen hier zes woningen realiseren.³⁶

³⁰ Bestemmingsplan de Reeënwissel te Hoogersmilde: https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.1731.Bosweg23HO-ONT1/t_NL.IMRO.1731.Bosweg23HO-ONT1.html, benaderd op 6 september 2022.

³¹ Bestemmingsplan Zuidwolde, deelplan hoek Ommerweg/Turflaan: https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.1690.2021BP1007004-ON01/t_NL.IMRO.1690.2021BP1007004-ON01.html#_3.3_Provinciaalbeleid, benaderd op 6 september 2022.

³² Bestemmingsplan Ruinerweg 5-7 Echten: https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.1690.BP00418-0301/t_NL.IMRO.1690.BP00418-0301.html#NL.IMRO.PT.ef90eb9febbd4bc6a98447ffcdfa8cda, benaderd op 6 september 2022.

³³ Bestemmingsplan Norg – De Tip: https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.1699.2021BP089-ow01/t_NL.IMRO.1699.2021BP089-ow01.html#_3.2_Provinciaalbeleid, benaderd op 6 september 2022.

³⁴ Bestemmingsplan Buitengebied, ongelijkvloerse kruising Emmen-West: https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.0114.2017032-B701/t_NL.IMRO.0114.2017032-B701.html#_2.2_Provinciaalbeleid, benaderd op 6 september 2022.

³⁵ Bestemmingsplan Natuur- en landschapsboerderij Noordsche Veld: https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.1699.2016BP059-vg01/t_NL.IMRO.1699.2016BP059-vg01.html#_2.3_Waaromeennieuwelocatie, benaderd op 6 september 2022.

³⁶ Bestemmingsplan Buitengebied Noord Hoogeveen, deelplan Spaarbankenbosch 2018: https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.0118.2018BP9006002-VG01/t_NL.IMRO.0118.2018BP9006002-VG01.html#_3.5_Gemeentelijkbeleid, benaderd op 6 september 2022.