

# Natuurcompensatie

Nota van bevindingen: feitelijke beschrijving beleid  
Fryslân



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

# Inhoud

<b>1.</b>	<b>Inleiding .....</b>	<b>3</b>
1.1	Aanleiding .....	3
1.2	Onderzoeksvraag .....	4
1.3	De aanpak van het onderzoek.....	5
<b>2.</b>	<b>Bevindingen .....</b>	<b>6</b>
2.1	Inleiding.....	6
2.2	Natuurcompensatiebeleid .....	6
2.3	Uitvoering Natuurcompensatie.....	7
	<b>Bronnen- en literatuurlijst.....</b>	<b>9</b>

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Het uitgangspunt van het natuurbeleid is dat verlies van natuurwaarden zoveel mogelijk moet worden voorkomen.<sup>1</sup> 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, zijn zij onder strikte voorwaarden 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.<sup>2</sup>

De compensatiemaatregelen zijn afhankelijk van het beschermingsregime waaronder het natuurgebied valt. De regels zijn uitgebreider voor de aantasting van een Natura 2000-gebied<sup>3</sup> dan voor de aantasting van een natuurgebied dat alleen binnen het Natuurnetwerk Nederland (NNN) valt.<sup>4</sup>

Vanaf 2014 zijn de provincies verantwoordelijk voor het NNN. Zij leggen zowel de begrenzing van de natuurgebieden als kwaliteitsdoelstellingen van het 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.

---

<sup>1</sup> Natuurwaarden zijn per natuurype 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.

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

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> Vanaf 1996 zijn de provincies verantwoordelijk voor de natuurcompensatie, als gevolg van de Decentralisatie Impuls.<sup>6</sup> Zoals hiervoor al gesteld, zijn de provincies vanaf 2014 verantwoordelijk voor de uitvoering van de natuurcompensatieregelingen. Inmiddels hebben de Zuidelijke Rekenkamer,<sup>7</sup> de Randstedelijke Rekenkamer<sup>8</sup> en de Rekenkamer Oost-Nederland<sup>9</sup> onderzoek uitgevoerd naar de uitvoering van natuurcompensatie. Uit deze onderzoeken blijkt 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 onderzochte provincies niet altijd even goed. Uit die 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.<sup>10</sup>

## 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?

---

<sup>5</sup> Algemene Rekenkamer. (2007). Bescherming van natuurgebieden. Algemene Rekenkamer.

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

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

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

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

<sup>10</sup> 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. Ook is de rol van terreinbeheerders onderzocht.

De aanvankelijke bedoeling was om het onderzoek vooral te baseren op monitoringsgegevens van de provincie. De provincie Fryslân monitort de natuurcompensatie echter niet.

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 het natuurbeleid (en dus het moment waarop de provincie voor het natuurbeleid verantwoordelijk werd) tot zo dicht mogelijk op het heden. Volgens de provincie hebben zich in deze periode geen gevallen van natuurcompensatie voorgedaan.

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. Omdat zich in Fryslân binnen de onderzoeksperiode geen natuurcompensatieprojecten hebben voorgedaan, hebben we de eventuele bijzondere compensatiemethoden niet in Fryslân geïnventariseerd. We hebben gesproken met twee medewerkers van de Friese Milieu Federatie.

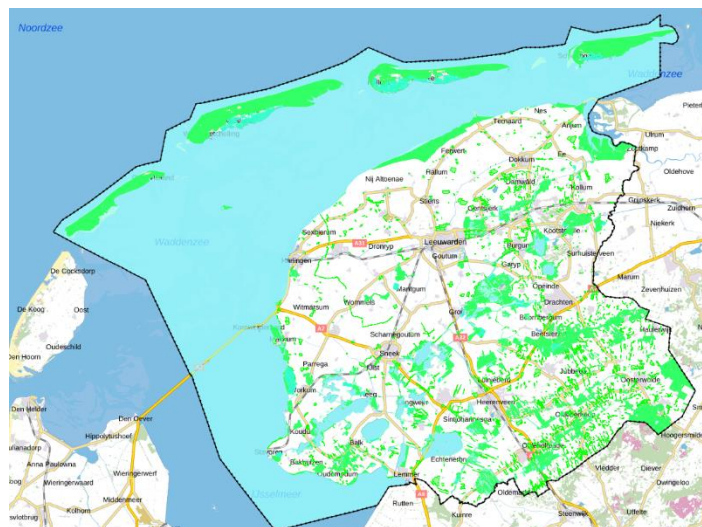
# 2. Bevindingen

## 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 manier waarop de provincie omgaat met projecten die mogelijk kunnen leiden tot natuurcompensatie.

## 2.2 Natuurcompensatiebeleid

De algemene zorgplicht van Gedeputeerde Staten van de provincies voor NNN is vastgelegd in de wet.<sup>11</sup> Ruimtelijke ingrepen in het NNN zijn in beginsel niet toegestaan, het nee, tenzij principe is van toepassing. 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.<sup>12</sup> Figuur 1 geeft overzicht in de NNN-gebieden van Fryslân.<sup>13</sup>



Figuur 1: NNN-gebieden Fryslân

De provincie Fryslân heeft het nee, tenzij-principe voor NNN gebied neergelegd in art. 7.1.1 en 7.1.3. van de Verordening Romte. In artikel 7.1.3 wordt dezelfde systematiek aangehouden als die van de Spelregels EHS. In de toelichting staat dat de provincie bij de toepassing van natuurcompensatie rekening zal houden met de Spelregels EHS. Volgens de toelichting van de Verordening Romte moet in de plantoelichting een verantwoording worden opgenomen over de wijze van

<sup>11</sup> Wet natuurbescherming, art. 1.12 lid 2. (2015, 16 december). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0037552/2021-07-01#Hoofdstuk1>.

<sup>12</sup> 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>.

<sup>13</sup> Afkomstig van [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl) benaderd op 13 oktober 2022.

compensatie, inclusief de garanties voor realisatie. Indien voor de compensatie een wijziging van het planologische regime nodig is zal gelijktijdig met het besluit over de ontwikkeling deze wijziging verzekerd moeten zijn. Als grondslag voor de verantwoording in de plantoelichting dient een compensatieplan, waarvan de vereiste onderdelen in de Spelregels EHS staan.

In de toelichting op de Verordening Romte staat dat niet alleen de actuele natuurwaarden van een gebied bij compensatie belangrijk zijn, maar ook de beoogde natuurdoelen. Dit betekent dat compensatie met hetzelfde natuurdoeltype met bijbehorend kwaliteitsniveau moet worden nagestreefd en dat rekening wordt gehouden met de betekenis van het gebied voor het EHS-kerngebied waarvan het gebied deel uitmaakt. Wanneer het niet mogelijk is om hetzelfde natuurdoeltype te realiseren als het natuurdoeltype dat verloren gaat, verdient het volgens de toelichting aanbeveling om een natuurdoeltype te realiseren waarvan de doelstelling relatief ambitieus is of in ieder geval niet minder ambitieus is. Verder valt het natuurdoeltype in principe binnen dezelfde hoofdgroep (van mate van natuurlijkheid). Financiële compensatie vindt volgens de toelichting op de Verordening Romte plaats indien zowel fysieke compensatie als compensatie door kwalitatief gelijkwaardige waarden redelijkerwijs onmogelijk is.

## 2.3 Uitvoering Natuurcompensatie

In deze paragraaf is de beschikbaarheid van informatie over natuurcompensatie in Fryslân schematisch weergegeven, aan de hand van:

- een groot openbaar belang;
- alternatieve oplossingen;
- mitigerende maatregelen;
- de totstandkoming van de vorm, de omvang en de kwaliteit van compensatienatuur;
- de juridische borging van natuurcompensatie;
- controle op de aanleg door de provincie;
- registratie en monitoring door de provincie.

In Fryslân komt natuurcompensatie in de periode 2014-2021 niet voor. Het toepassen van de opgesomde onderdelen in dit onderzoek is dus niet mogelijk.

Dat wil niet zeggen dat er geen ingrepen in het NNN zijn geweest. De provincie heeft hiervan vier dossiers aangeleverd. Deze vier onderzochte ingrepen zijn:

- een klimpark en paintballbaan in een bos op Ameland;<sup>14</sup>
- eilandlodges in een bos op Vlieland;<sup>15</sup>
- een tokkelbaan in een bos bij het Lauwersmeer;<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> EcoMilieu. (2017). Ecologisch onderzoek Duilandsweg 2017 NES. EcoMilieu.

<sup>15</sup> Gemeente Vlieland: [https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.0096.20201621-VA01/t\\_NL.IMRO.0096.20201621-VA01.html#\\_3.2\\_Provinciaalbeleid](https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.0096.20201621-VA01/t_NL.IMRO.0096.20201621-VA01.html#_3.2_Provinciaalbeleid), benaderd op 6 september 2022.

<sup>16</sup> Gemeente Noard East Fryslân: [https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.1970.BPKpUitkijktoren-VO01/r\\_NL.IMRO.1970.BPKpUitkijktoren-VO01.html](https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.1970.BPKpUitkijktoren-VO01/r_NL.IMRO.1970.BPKpUitkijktoren-VO01.html), benaderd op 6 september 2022.

- een boothuis en kanaal in NNN-gebied bij Goëngahuizen.<sup>17</sup>

Het is gebruikelijk dat de initiatiefnemer van het project ecologische advies inwin. Provincie en gemeente betrekken dit advies bij de besluitvorming over het bestemmingsplan of de omgevingsvergunning. Mede op grond van dit advies bepaalt de provincie of het project kan doorgaan, of de gevolgen moeten worden gemitigeerd en of er natuurcompensatie moet plaatsvinden.

Bij de vier onderzochte ingrepen in het NNN concluderen ecologische adviesbureaus dat het project geen significante effecten heeft op de wezenlijke kenmerken en waarden van het NNN. Dit leidt ertoe dat het project binnen het NNN mag doorgaan, zonder dat een nee, tenzij toets en eventueel natuurcompensatie hoeven plaats te vinden. In de onderzochte cases gaat de provincie niet zonder slag of stoot akkoord met het ecologisch advies. De provincie plaatst soms kritische kanttekeningen en stelt verdiepende vragen. Als de onduidelijkheden blijven voortbestaan, stuurt de provincie aan op het inwinnen van aanvullend advies.

---

<sup>17</sup> Gemeente Smallingerland. (2021). Ruimtelijke onderbouwing, boothuis en watergang It Eilân 7, Goëngahuizen. Gemeente Smallingerland.



# 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>.
- EcoMilieu. (2017). Ecologisch onderzoek Duinlandsweg 2017 NES. EcoMilieu.
- Internetconsultatie: <https://www.internetconsultatie.nl/natuurcompensatiebank>, benaderd op 6 april 2022.
- Nature today: <https://www.naturetoday.com/intl/nl/nature-reports/message/?msg=24750>, benaderd op 6 april 2022.
- Randstedelijke Rekenkamer. (2017). Natuurlijk bevoegd, onderzoek naar de invulling van de provinciale regierol bij natuurcompensatie, provincie Noord-Holland/Zuid-Holland/Utrecht/Flevoland. Randstedelijke Rekenkamer.
- 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>.
- Zuidelijke Rekenkamer. (2009). Kwaliteit natuurcompensatie provincie Noord-Brabant/Limburg, Zuidelijke Rekenkamer, Eindhoven, 2009.

## Beleidsstukken en college- en beleidsbrieven:

- Gemeente Noard East Fryslân:  
[https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.1970.BPKpUitkijktoren-VO01/r\\_NL.IMRO.1970.BPKpUitkijktoren-VO01.html](https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.1970.BPKpUitkijktoren-VO01/r_NL.IMRO.1970.BPKpUitkijktoren-VO01.html), benaderd op 6 september 2022.
- Gemeente Smallingerland. (2021). Ruimtelijke onderbouwing, boothuis en watergang It Eilân 7, Goëngahuizen. Gemeente Smallingerland.
- Gemeente Vlieland: [https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.0096.20201621-VA01/t\\_NL.IMRO.0096.20201621-VA01.html#\\_3.2\\_Provinciaalbeleid](https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.0096.20201621-VA01/t_NL.IMRO.0096.20201621-VA01.html#_3.2_Provinciaalbeleid), benaderd op 6 september 2022.
- Provincie Fryslân. (2021). Omgevingsverordening Fryslân, toelichting algemeen en artikelwijs. Provincie Fryslân.

- Provincie Fryslân. (2014). Verordening Romte Fryslân. Provincie Fryslân.

In het kader van het onderzoek hebben we gesproken met:

Beleidsonderzoeker Natuurmonitoring Provincie Fryslân

Directeur Friese Milieufederatie

Ecoloog Natuur, Water en Bodem Provincie Fryslân

Medewerker gemeente Heerenveen

Medewerker Koolstra Advies, ecologie en natuurwetgeving

Medewerker Relatiebeheer en Ruimtelijke Plannen provincie Fryslân

Opgavemanager Natuurbeheer en Soortenbeleid

Programmamanager Biodiversiteit en Natuur Friese Milieufederatie