

Aan Provinciale Staten van Groningen  
Martinikerkhof 12, 9712 JG Groningen

Betreft: Rekenkameronderzoek Natuurcompensatie

Assen, 21 juni 2023.

Geachte Provinciale Staten van Groningen,

Eén van de projecten in het onderzoeksprogramma 2021-2022 van de Noordelijke Rekenkamer betreft natuurcompensatie. In dit onderzoek 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 Groningen, 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.

Doordat natuurcompensatie in Groningen niet vaak voorkomt, zou het beeld kunnen ontstaan dat beleid op dit gebied in Groningen minder relevant is. Het is echter aannemelijk dat Groningen in de nabije toekomst vaker ingrepen in 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 en de windparken op de Noordzee die via de Waddenzee zullen gaan aansluiten op het landelijke elektriciteitsnet. Conflicten tussen bouwen en natuurwaarden 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.

Deze brief komt 3 maanden later dan de brieven die aan Provinciale Staten van Fryslân en Drenthe zijn gestuurd. De reden hiervoor is dat het de provincie Groningen pas na veel langere tijd dan de andere twee provincies gelukt is om (een deel van) de gevraagde stukken aan ons op te leveren. De Noordelijke Rekenkamer vraagt aandacht voor de vindbaarheid van belangrijke documenten in het provinciale

archief. Wanneer stukken niet goed vindbaar zijn, is het voor de provincie zelf ook lastig om zicht te houden op de uitvoering van haar beleid.

### Wanneer natuurcompensatie

Natuurcompensatie moet plaatsvinden wanneer er ruimtelijke ontwikkelingen zijn die negatieve gevolgen hebben op het Natuurnetwerk Nederland (NNN) of Natura 2000-gebieden. Het NNN is een landelijk netwerk van natuur- en agrarische gebieden met een speciale natuurkwaliteit. Binnen het NNN liggen Natura 2000-gebieden, in totaal 7 in Groningen.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> De wet- en regelgeving is erop gericht aantasting van het NNN (en Natura 2000-gebieden in het bijzonder) zoveel mogelijk te voorkomen. In beginsel mogen er geen ruimtelijke ingrepen plaatsvinden die negatieve gevolgen hebben voor de omvang en de kwaliteit van deze gebieden.<sup>3</sup> Een ruimtelijk plan binnen een gebied dat behoort tot het NNN kan alleen 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>4</sup> Er is sprake van een 'nee, tenzij'-principe. Daarnaast kunnen onder strikte voorwaarden kleinschalige activiteiten zonder groot openbaar belang worden toegestaan.

---

<sup>1</sup> Dit zijn het Drentsche Aa-gebied, het Lauwersmeer, het Leekstermeergebied, Lieftingsbroek, de Noordzeekustzone, de Waddenzee en het Zuidlaardermeergebied.

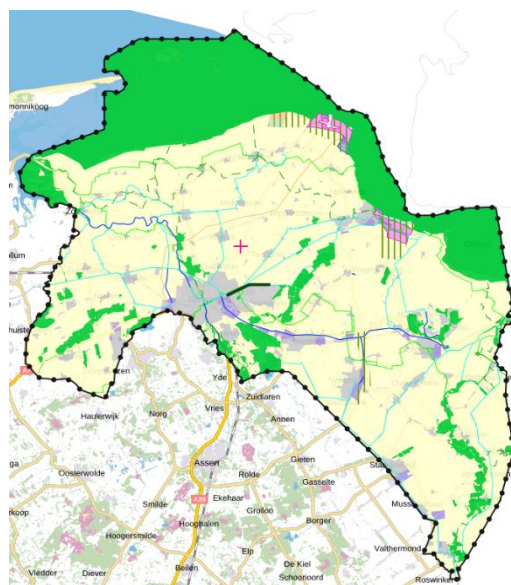
<sup>2</sup> <https://leefomgeving-overheid.opendata.arcgis.com/datasets/nnn-natuurgebieden/explore?location=53.227063%2C6.967107%2C9.83>

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</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>.

### Stand van zaken, 2014 t/m 2021

De provincie Groningen 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 Groningen. Het vooroverleg tussen de provincie en de gemeente is een belangrijk instrument om af te stemmen of en zo ja in welke vorm een ruimtelijke ontwikkeling in het NNN kan doorgaan. Binnen de onderzoeksperiode (2014 tot en met 2021) is in Groningen bij zeven ruimtelijke initiatieven natuurcompensatie toegepast. Vaak ging het over kleinschalige ingrepen in de natuur, maar bij de Hoogspanningsverbinding Eemshaven Vierverlaten, de fietsbrug Blauwe Loper, en de doorfietsroutes Groningen – Assen en Winsum – Groningen waren de ingrepen groter. Ook in de andere Noordelijke provincies komt natuurcompensatie weinig voor. Ter vergelijking: in Drenthe kwamen in dezelfde 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 Groningen

### Natuurcompensatiebeleid

De uitvoering van het natuurcompensatiebeleid volgt een vast stramien dat voortvloeit uit de Wet natuurbescherming en de Spelregels EHS. Deze spelregels EHS zijn overeengekomen tussen de provincies en het Rijk en zij gelden nog steeds voor het NNN. EHS staat voor Ecologische Hoofdstructuur. In 2013 is de naam voor de EHS gewijzigd in Natuurnetwerk Nederland (NNN). Provinciale Staten van Groningen hebben het 'nee, tenzij'-principe voor het NNN neergelegd in artikel 16.5 van de Provinciale Omgevingsvisie en artikel 2.45.1 van de Provinciale Omgevingsverordening. De Omgevingsvisie stelt bovendien dat de Spelregels EHS een beleidskader vormen. In de praktijk houdt de provincie zich niet volledig aan de Spelregels EHS. Zij vraagt gemeenten niet om te rapporteren over de uitvoering van de compensatiemaatregelen en zij eist niet altijd dat de afspraken in een (anterieure) overeenkomst

worden vastgelegd. Dat de provincie gekozen heeft bepaalde onderdelen van de Spelregels EHS niet toe te passen, is nergens vastgelegd.

### De toepassing van natuurcompensatie door de provincie

De provincie Groningen heeft in haar Provinciale Omgevingsverordening verschillende procedures opgenomen waarmee ruimtelijke ingrepen in het NNN kunnen worden toegestaan.

De eerste procedure is voor grootschalige ingrepen. Deze kunnen alleen worden toegestaan als sprake is van een groot openbaar belang, er alternatieven zijn onderzocht, de gevolgen van de ingreep zijn verzacht en de verloren gegane natuur wordt gecompenseerd. Het bevoegd gezag moet op een navolgbare en transparante manier toetsen of sprake is van een groot én openbaar belang. Provinciale Staten van Groningen hebben een ‘groot openbaar belang’ niet gedefinieerd in de Omgevingsverordening Groningen. In vier cases moest de provincie toetsen aan het criterium ‘groot openbaar belang’. Een afweging van het openbare belang is in drie van deze vier gevallen aangetroffen. De Noordelijke Rekenkamer plaatst – kijkend naar jurisprudentie – vraagtekens bij het ‘grote openbare belang’ van drie van deze vier projecten.<sup>5</sup> Bij de aanleg van de Hoogspanningsverbinding Eemshaven Vierverlaten is het grote openbare belang evident. Bij de beide doorfietsroutes Groningen en de fietsbrug Blauwe Loper is weliswaar sprake van een openbaar belang, maar de Rekenkamer vraagt zich af of het openbaar belang groot genoeg is om een ingreep in het NNN te rechtvaardigen. Daarnaast is bij de fietsbrug Blauwe Loper niet naar alternatieve locaties gezocht. Voor de doorfietsroutes geldt dat de alternatieve locaties ook allemaal in het NNN lagen.

De tweede procedure is voor kleinschalige ingrepen. De provincie kan in die gevallen activiteiten in het NNN toestaan zonder dat sprake is van een groot openbaar belang. Schade moet dan zoveel mogelijk worden voorkomen en de resterende schade moet volledig worden gecompenseerd. Er moet tevens nettowinst optreden voor de belangrijke kenmerken en waarden in termen van areaal, kwaliteit *en* samenhang. De provincie heeft driemaal van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. In de meeste gevallen wordt onderbouwd dat er sprake is van een vergroting van het areaal en de kwaliteit van het NNN. Of er sprake is van een nettowinst voor de samenhang van het NNN wordt niet altijd onderbouwd.

---

<sup>5</sup> Zie voor een juridische analyse: Reinders, R.D. (2020). Juridische duiding van het begrip “groot openbaar belang”. Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn.

De derde procedure is ook voor kleinschalige ingrepen. De provincie kan bij kleinschalige ingrepen zonder groot openbaar belang ook kiezen voor het herbegrenzen van het NNN. De Noordelijke Rekenkamer heeft geen gevallen gezien waarbij de provincie van deze mogelijkheid gebruik heeft 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 Groningen eist in voorkomende gevallen deze toeslag, maar de onderbouwing en de berekening van het aantal hectaren compensatienatuur ontbreekt dikwijls.<sup>6</sup>

Een belangrijk uitgangspunt is dat er zekerheid moet zijn waar en wanneer natuurcompensatie moet plaatsvinden, zodra een ruimtelijk plan met significante effecten op het NNN wordt vastgesteld. De compensatie van drie projecten was beoogd in de Medenertilsterpolder: Hoogspanningsverbinding Eemshaven Vierverlaten, Fietsroute Plus Groningen-Winsum en Natuurbegraafplaats Wierum.<sup>7</sup> De vijf hectare compensatie voor de hoogspanningsverbinding is reeds aangelegd en in beheer. Van boeren in de buurt van de Medenertilsterpolder kwam veel weerstand tegen het plan om het huidige weidevogelgebied uit te breiden met nieuw NNN. Op 27 januari 2023 maakte de gedeputeerde bekend dat de Medenertilsterpolder de komende drie jaar geen NNN zal worden.<sup>8</sup> In plaats daarvan wordt het huidige weidevogelgebied uitgebreid met de bestemming 'agrarisch met natuurwaarden'. De betrokkenen in het gebied krijgen de komende drie jaar de kans hun eigen weidevogelbeheer uit te voeren. Voor beide projecten (Fietsroute plus Groningen-Winsum en Natuurbegraafplaats Wierum) heeft de provincie op het moment van het schrijven van deze brief nog geen nieuwe locaties voor natuurcompensatie gevonden. De Rekenkamer stelt vast dat compensatie van verloren gegane natuur door de Fietsroute Groningen-Winsum en de Natuurbegraafplaats Wierum niet gegarandeerd is.

Bij de provincie ontbreekt een systematisch zicht op de aanleg en het beheer van de compensatienatuur. In de meeste gevallen is de verplichting tot natuurcompensatie – zoals dat hoort –

---

<sup>6</sup> Wanneer het moeilijk is om verloren gegane natuur fysiek te compenseren, kan financiële compensatie plaatsvinden. In geen van de onderzochte Groningse projecten is financiële compensatie aangetroffen.

<sup>7</sup> In deze brief hebben we de ontwikkelingen tot mei 2023 kunnen meenemen.

<sup>8</sup> RTV Noord: <https://www.rtvnoord.nl/nieuws/993372/medenertilsterpolder-wordt-komende-drie-jaar-geen-natuurgebied-boeren-opgelucht>, benaderd op 22 februari 2023. Zie ook: Provincie Groningen, Brief aan het lid van Provinciale State, mevr. A. Voerman, Onderwerp: Beantwoording Statenvragen PvdD over weidevogelgebied de Medenertilsterpolder, 13 februari 2023.

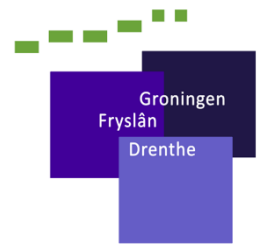
opgenomen in het gemeentelijke bestemmingsplan. Soms zijn echter geen gegevens beschikbaar. De afspraken tussen de gemeente en de initiatiefnemer moeten volgens de Spelregels EHS juridisch worden vastgelegd in een anterieure overeenkomst. In enkele gevallen was zo'n overeenkomst bij de provincie aanwezig, maar dit was niet altijd het geval. De provincie beschikt 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. 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.
2. Als provincie zelfstandige controles uit te voeren of een initiatief tot een significante aantasting van natuurwaarden leidt. Zij moet bij deze beoordeling niet alleen afgaan op het ecologisch rapport dat een initiatiefnemer laat opstellen.
3. Van gemeenten te vragen 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. Het door Provinciale Staten vastgestelde beleid in de Omgevingsvisie uit te voeren en de Spelregels EHS op alle onderdelen na te leven. Dit betekent onder andere dat een natuurcompensatieboekhouding moet worden bijgehouden, 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 Groningse gemeenten te worden opgevraagd.

Het College van Gedeputeerde Staten geeft in zijn bestuurlijke reactie aan de notitie "Ruimtelijke bescherming van het NNN onder de Omgevingswet een gereedschapskist voor provincies" te willen implementeren waarmee de meeste aanbevelingen geïmplementeerd zouden zijn. De resultaten daarvan en die van de zoektocht naar de alternatieven voor de compensatiegebieden die aanvankelijk in de Medenertilsterpolder waren gepland, 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 Groningse 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 Groningen bij toekomstige beroepen op de schaarse natuur een juiste afweging maakt over het toestaan van ruimtelijke ontwikkelingen, dat zij 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 zijn we altijd bereid aanvullende vragen te beantwoorden.

Met vriendelijke groet,

Dr. Linze Schaap  
Secretaris-directeur

Bijl. Bestuurlijke reactie GS Groningen



Noordelijke Rekenkamer  
t.a.v. de heer L. Schaap  
Dr. Nassaulaan 5  
9401 HJ Assen

Datum : 20 juni 2023  
Documentnr. : 2023-058509  
Dossiernummer : K24554  
Behandeld door : B.M. van Berkel  
Telefoonnr. : (06) 52761546  
Antwoord op : Uw brief van 24 mei 2023  
Bijlage :  
Onderwerp : Bestuurlijke reactie op het onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer naar Natuurcompensatie

Geachte heer Schaap,

Op 24 mei jl. ontvingen wij uw brief met bijlage (Nota van bevindingen Groningen). Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van de uitkomsten van uw onderzoek naar natuurcompensatie in de Provincie Groningen. Graag maken wij gebruik van de mogelijkheid een bestuurlijke reactie te geven op dit onderzoek. In onze reactie gaan wij kort in op uw bevindingen en aanbevelingen.

### **Algemeen**

Wij waarderen het dat het onderzoek het afgelopen jaar in goede afstemming met onze medewerkers heeft plaatsgevonden. De in uw onderzoek beschreven ontwikkelingen herkennen we op hoofdlijnen maar we willen u er wel graag op wijzen dat er slechts een beperkt aantal, kleine ingrepen in het Natuurnetwerk Nederland (NNN) wordt beschreven over een vrij lange onderzoeksperiode (van 2014 - 2021). De provincie Groningen zet vooral in op het voorkómen van aantasting van het NNN en de daardoor noodzakelijke natuurcompensatie. Dat doen wij door zorgvuldig vooroverleg te voeren over conceptplannen met negatieve gevolgen voor het NNN. We zien de resultaten van uw onderzoek als een bevestiging van onze inzet. In onze reactie zullen wij kort ingaan op uw bevindingen en aanbevelingen.

### **Bevindingen**

#### Vindbaarheid documenten

In uw brief vraagt u aandacht voor de vindbaarheid van documenten aangaande natuurcompensatie in het provinciale archief. We onderschrijven die zorg deels maar wijzen u op het volgende. De toepassing van natuurcompensatie is complex, omdat de bevoegdheden ervoor over de diverse overheden verdeeld zijn. De provincie moet op basis van landelijke wetgeving instructieregels opstellen voor de bescherming van het NNN (incl. natuurcompensatie). Vervolgens is het aan het bevoegd gezag om, voor een ruimtelijke ingreep in het NNN, toe te zien op de uitvoering daarvan. Dat bevoegd gezag kan een gemeente zijn, maar ook de rijksoverheid of de provincie zelf. Zoals hierboven aangegeven zet de provincie Groningen vooral in op het voorkomen van de noodzaak tot compensatie. De afspraken die in dit kader vooraf in een project worden gemaakt, worden vervolgens niet opgenomen in de vergunning. Dit heeft tot gevolg dat de relevante documenten minder makkelijk vindbaar zijn, doordat ze niet in een eenvoudig doorzoekbaar vergunningensysteem zijn opgenomen. Een complicerende factor hierbij is dat de verdeelde bevoegdheden zorgen ervoor dat de documenten behorende bij een bepaalde natuurcompensatiezaak over verschillende overheidsarchieven verdeeld zijn. Gelet op het beperkte aantal natuurcompensatieprojecten hebben wij er tot



nu toe niet voor gekozen om zwaar in te zetten op het vervolmaken van de natuurcompensatie-boekhouding. Wij komen op dit onderwerp terug in onze reactie op uw aanbevelingen.

#### Uitvoering natuurcompensatieprojecten wel gegarandeerd

In uw brief geeft u aan dat de daadwerkelijke uitvoering van de natuurcompensatie voor twee projecten niet gegarandeerd zou zijn. Dit naar aanleiding van zeer recent gemaakte afspraken over de ontwikkeling van het weidevogelgebied in de Medenertilsterpolder.

Wij bestrijden deze interpretatie omdat de natuurcompensatie voor deze twee projecten duidelijk is vastgelegd in twee vastgestelde ruimtelijke plannen van respectievelijk de gemeente Het Hogeland en de provincie Groningen. Dat er momenteel naar een nieuwe locatie voor de natuurcompensatie van de twee projecten wordt gezocht, betekent beslist niet dat er sprake is van afstel.

#### **Aanbevelingen**

Uw aanbevelingen hebben onder meer betrekking op de regelgeving voor de bescherming van het NNN in onze Provinciale Omgevingsverordening (POV). U raadt ons aan om beter uit te werken welke belangen de provincie als "groot openbaar belang" erkent. De overige aanbevelingen hebben betrekking op het werkproces van de toepassing, compensatieboekhouding en monitoring van natuurcompensatie. Dat werkproces is in de provincie Groningen nu nog vastgelegd in het beleidskader "Spelregels EHS".

Zoals de naam al aangeeft, is dat beleidskader inmiddels gedateerd. De Ecologische Hoofdstructuur is inmiddels vervangen door het NNN en de onderliggende wetgeving verandert op 1 januari a.s. van Wet ruimtelijke ordening in Omgevingswet. De provincie Groningen heeft daarom het initiatief genomen om, samen met een ambtelijke werkgroep van het Interprovinciaal Overleg (IPO) het beleidskader "Spelregels EHS" te actualiseren.

Dat heeft inmiddels geleid tot de door het IPO vastgestelde notitie "Ruimtelijke bescherming van het NNN onder de Omgevingswet een gereedschapskist voor provincies". Deze "gereedschapskist" bevat een groot aantal keuzeonderdelen waarmee de provincies de bescherming van het NNN in hun Omgevingsverordeningen kunnen aanpassen aan de nieuwe wetgeving en de toepassing ervan kunnen verbeteren.

De provincie Groningen gaat de voorstellen uit de "gereedschapskist" nog verwerken in een volgende herziening van de POV. Daarbij zullen we de meeste van uw aanbevelingen implementeren.

Alleen op uw tweede aanbeveling hebben wij een andere visie. U raadt het volgende aan:

*"Als provincie zelfstandige controles uit te voeren of een initiatief tot een significante aantasting van natuurwaarden leidt. Zij moet bij deze beoordeling niet alleen afgaan op het ecologisch rapport dat een initiatiefnemer laat opstellen."*

Wij merken hierbij op, dat een goed ecologisch rapport voldoende handvatten moet bieden om een initiatief te beoordelen. Een voorstel in de "gereedschapskist" dat wij overwegen om over te nemen, behelst het verbeteren van de kwaliteit van die onderzoeken door duidelijke randvoorwaarden te stellen.

#### **Tot slot**

Wij zien de behandeling van uw onderzoek naar Natuurcompensatie in provinciale staten met belangstelling tegemoet.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Groningen:



, voorzitter.



, secretaris.