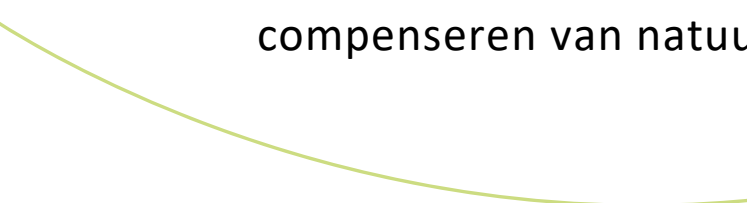


# Onderzoeksplan Natuurcompensatie

Een onderzoek naar de provinciale bijdrage aan het compenseren van natuur



Opstellers	Edwin de Jong & Sam Heslinga
Portefeuillehouder	Anneke Beukers
Datum	9 februari 2022

# Inhoud

Aanleiding.....	3
Onderzoeksvraag.....	5
Onderzoeksaanpak.....	5
Onderdeel 1: voorbereiding onderzoek.....	6
Onderdeel 2: analyse beschikbare gegevens.....	6
Onderdeel 3: aanpak in andere provincies.....	7
Planning onderzoek.....	8
Bibliografie.....	8

# Aanleiding

Het natuurbeleid van de overheid richt zich op het beschermen en ontwikkelen van de natuur en het behoud van biodiversiteit. Het natuurcompensatiebeginsel uit de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn was in Nederland onder meer vertaald in de Natuurbeschermingswet en de Flora- en faunawet.<sup>1</sup> In 2014 is het natuurbeleid gedecentraliseerd en is het een provinciale kerntaak geworden. Het Rijk stelt de kaders van het beleid en de provincies zijn verantwoordelijk voor de invulling en uitvoering ervan. Over de uitvoering van deze kaders zijn afspraken gemaakt in het Bestuursakkoord Natuur (2011) en het Natuurpact (2013). Met de inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming (Wnb) op 1 januari 2017 zijn deze afspraken ook in de wet vastgelegd. De Wnb zal beleidsarm in de Omgevingswet – die volgens de huidige planning op 1 juli 2022 in werking zal treden – worden geïntegreerd. Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet moeten provincies in het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) een complete digitale kaart van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) tonen.<sup>2</sup>

Het uitgangspunt van het natuurbeleid is dat verlies van natuurwaarden zoveel mogelijk moet worden voorkomen.<sup>3</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 voor zijn, kunnen zij toch onder strikte voorwaarden worden toegestaan; het zogenaamde ‘nee, tenzij-beleid’. Mitigatie van negatieve natuureffecten (bijvoorbeeld door het aanleggen van een wildviaduct) gaat voor 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>4</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>5</sup> dan voor de aantasting van een natuurgebied dat alleen binnen het Natuurnetwerk Nederland (NNN) valt.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Het werd daarvoor al genoemd in het Structuurschema Groene Ruimte uit 1993.

<sup>2</sup> <https://www.bij12.nl/nieuws/provincies-werken-aan-uniforme-natuurinformatie-voor-omgevingswet/>, voor een demoversie, zie: <https://dmo.omgevingswet.overheid.nl/home>. Het blijkt dat de invoering van het DSO de nodige problemen ondervindt, zie: <https://www.gemeente.nu/ruimte-milieu/omgevingswet/digitaal-stelsel-omgevingswet-dreigt-in-te-storten/>

<sup>3</sup> Natuurwaarden zijn per natuurype vastgelegd in de Index Natuur en Landschap, zie: <https://www.bij12.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/index-natuur-en-landschap/>

<sup>4</sup> Zie bijvoorbeeld: Rekenkamer Oost-Nederland, Natuur goed maken, Natuurcompensatie provincie Overijssel, Rekenkamer Oost-Nederland, Deventer, 2019.

<sup>5</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>6</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 griënd, 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.

Vanaf 2014 zijn de provincies verantwoordelijk voor het NNN. Zij leggen dit vast in de Provinciale structuurvisie en Provinciale omgevingsverordening. Hierin worden zowel de begrenzing van de natuurgebieden als kwaliteitsdoelstellingen vastgelegd. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van de natuurcompensatie. Het college van B&W verleent de omgevingsvergunning voor de ruimtelijke ingreep. Aan deze vergunning moet een voorschrift worden verbonden dat compenserende maatregelen worden getroffen.<sup>7</sup> Ook is een bestemmingsplanwijziging nodig. Het bestemmingsplan dient in overeenstemming te zijn met het provinciale ruimtelijke beleid en datzelfde geldt voor het bestemmingsplan van de nieuw aan te leggen compensatienatuur.<sup>8</sup> Voor de te compenseren natuur dient een natuurcompensatieplan te worden opgesteld. Dit plan kan worden beschouwd als een toelichting bij het bestemmingsplan waarin de compenserende bestemming wordt vastgelegd. Doordat de grenzen van het NNN door de ruimtelijke ingreep in het natuurgebied worden hertekend, moet de provincie deze grenzen opnieuw vaststellen.

Provincies kunnen deze regierol op verschillende manieren invullen. De Randstedelijke Rekenkamer heeft in haar onderzoek naar natuurcompensatie de regierol onderverdeeld in zes aspecten waarop deze kan verschillen. Deze aspecten zijn het provinciaal compensatiebeleid, het bepalen van de compensatieopgave, de registratie van beschermde natuurgebieden, de borging van compensatiemaatregelen, het monitoren en controleren van de uitvoering van de compensatieafspraken en het informeren over natuurcompensatie.<sup>9</sup> De Randstedelijke Rekenkamer heeft dit niet uitgewerkt in regiestijlen die kunnen worden gehanteerd.

De provincie is verantwoordelijk voor een actuele begrenzing van het NNN en het in stand houden van de kwaliteit van het NNN. Om deze verantwoordelijkheden uit te voeren, dient de provincie zicht te hebben op de ingrepen binnen het NNN. Het is nodig dat zij vanuit haar verantwoordelijkheid een boekhouding bijhoudt van de omvang en kwaliteit van het NNN, inclusief de compensatienatuur.<sup>10</sup> Vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet dienen provincies in het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) een digitale kaart van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) actueel te houden.

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>11</sup> Vanaf 2014 zijn de provincies verantwoordelijk voor de uitvoering van de natuurcompensatieregelingen. Inmiddels hebben de Zuidelijke Rekenkamer,<sup>12</sup>

---

<sup>7</sup> Zie artikel 5.22 van het Besluit omgevingsrecht (BOR).

<sup>8</sup> Wanneer dit niet het geval zou zijn, kan de provincie haar ruimtelijk instrumentarium inzetten (zoals een zienswijze of een reactieve aanwijzing)

<sup>9</sup> Randstedelijke Rekenkamer, Natuurlijk bevoegd, Onderzoek naar de invulling van de provinciale regierol bij natuurcompensatie, Amsterdam: 2017.

<sup>10</sup> Zie bijvoorbeeld Rekenkamer Oost-Nederland, Natuur goed maken, Natuurcompensatie provincie Overijssel, Rekenkamer Oost-Nederland, Deventer, 2019.

<sup>11</sup> Algemene Rekenkamer, Bescherming van natuurgebieden, Algemene Rekenkamer, Den Haag, 2007.

<sup>12</sup> Zuidelijke Rekenkamer, Kwaliteit natuurcompensatie provincie Noord-Brabant/Limburg, Zuidelijke Rekenkamer, Eindhoven, 2009.

de Randstedelijke Rekenkamer<sup>13</sup> en de Rekenkamer Oost-Nederland<sup>14</sup> 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 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.<sup>15</sup>

## Onderzoeksvraag

De volgende vraag staat centraal:

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

Deelvragen

1. Hoe geeft de provincie invulling aan het ‘nee, tenzij’-principe in het natuurbeleid?
2. Welke eisen stelt de provincie aan de natuurcompensatie? Zijn deze eisen voor alle partijen duidelijk?
3. 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 verlopen?
4. Blijkt uit de registratie van de provincie dat verdwenen natuur tijdig, kwantitatief en kwalitatief voldoende wordt gecompenseerd?
5. Blijkt uit eerder uitgevoerd rekenkameronderzoek dat er elders reeds provinciaal beleid ontwikkeld is waarbij de uitvoering van natuurcompensatie eenvoudiger kan en zodanig is vormgegeven dat de noordelijke provincies dit kunnen toepassen?

## Onderzoeksaanpak

De methoden die wij voor het onderzoek zullen gebruiken zijn een combinatie van inventarisatie van wetgeving en provinciaal beleid, analyse van monitoringsgegevens, interviews en eventueel dossieronderzoek. Het onderzoek vindt plaats over de periode 2014 – 2021. Daarmee beslaat het onderzoek de volledige periode vanaf het moment van decentralisatie van het natuurbeleid (en

---

<sup>13</sup> Randstedelijke Rekenkamer, Natuurlijk bevoegd, Onderzoek naar de invulling van de provinciale regierol bij natuurcompensatie, provincie Noord-Holland/Zuid-Holland/Utrecht/Flevoland, Randstedelijke Rekenkamer, Amsterdam, 2017.

<sup>14</sup> Rekenkamer Oost-Nederland, Natuur goed maken, Natuurcompensatie provincie Overijssel, Rekenkamer Oost-Nederland, Deventer, 2019.

<sup>15</sup> In combinatie met de toekomstige verplichting een actueel digitaal overzicht van het NNN te hebben en de problemen met de totstandkoming daarvan.

dit moment waarop de provincie voor het natuurbeleid verantwoordelijk werd) tot zo dicht mogelijk op het heden.

### **Onderdeel 1: voorbereiding onderzoek**

Ter voorbereiding op het onderzoek passen wij de volgende methoden toe:

- Samenstellen van een lijst van ruimtelijke ingrepen op basis van gegevens van de provincie waarbij natuurcompensatie nodig was en bepaling op basis van wetgeving hoe veel natuur moest worden gecompenseerd.
- Interviews met provincie-medewerkers die betrokken zijn bij het vaststellen van besluiten over natuurcompensatie en de controle daarop.
- Gesprekken met externe deskundigen op het gebied van natuurbeschermingsrecht en specifiek natuurcompensatie.
- Het bestuderen en gebruiken van eerder rekenkameronderzoek.

### **Onderdeel 2: analyse beschikbare gegevens**

Uitgangspunt van de natuurwetgeving is dat natuurcompensatie enkel in uitzonderlijke gevallen moet plaatsvinden. We maken een totaaloverzicht van alle ruimtelijke ingrepen binnen de onderzoeksperiode waarvoor compensatie nodig was. Bij deze ingrepen zal worden geanalyseerd in hoeverre er terecht gebruik is gemaakt van natuurcompensatie. We beoordelen niet alle aanvragen voor activiteiten in natuurgebieden. We toetsen daardoor niet of er (terecht dan wel onterecht) *geen* gebruik is gemaakt van natuurcompensatie. We kijken ook naar eventuele financiële compensatie en de bestemming van deze compensatiegelden.

Uit de provinciale natuurboekhouding bepalen we of, en zo ja, hoeveel hectare er in totaal is gecompenseerd. Tevens bepalen we welke kwaliteitscriteria de provincie hanteert. We vragen de provincie een bestand met een overzicht van de belangrijkste (geaggregeerde) gegevens over compensatie. Met de verantwoordelijk provincie-medewerker stemmen we af welke informatie precies in welke vorm beschikbaar is. We zullen om de volgende informatie vragen:

- de besluiten waarin natuurcompensatie verplicht is gesteld;
- aantal hectares natuurgebied dat wordt aangetast;
- de natuurwaarden die verloren zijn gegaan;
- kwaliteitsindicatoren voor de aan te leggen natuur;
- de termijn voor aanleg van de compensatienatuur;
- het aantal hectaren compensatienatuur;
- de locatie van de ingreep en de compensatienatuur (op kaart);
- afspraken/contracten over overdracht/beheer;
- voortgangsrapportages/monitoringsgegevens over aanleg en beheer (of overdracht aan beheerder), met daarin speciale aandacht voor de tijdplanning, de omvang en de kwaliteitsindicatoren voor de compensatienatuur.

De provincie-medewerkers zullen wij interviewen over de vraag hoe de provincie tot de eisen voor natuurcompensatie komt. We voeren gesprekken met de initiatiefnemer, de behandelend

ambtenaar, eventueel andere betrokken overheden en de terreinbeheerders van de compensatienatuur.

Deze gegevens zijn nodig voor de beantwoording van de deelvragen 1 tot en met 5.

### **Onderdeel 3: aanpak in andere provincies**

Er zal in eerste instantie gebruik worden gemaakt van het onderzoek van de andere provinciale rekenkamers. Daarmee ontstaat een beeld van alle provincies, behalve Zeeland en Gelderland. Indien nodig worden de auteurs van die rekenkamerrapporten geïnterviewd. De Noordelijke Rekenkamer kan in aanvulling daarop een studiedag organiseren waarin zij de uitvoerders van de compensatieregelingen en externe deskundigen uitnodigt ervaringen met de uitvoering van de natuurcompensatie uit te wisselen. Indien nodig worden, in overleg met provincie medewerkers en onafhankelijke specialisten, *best practices* opgesteld.

Specifiek gaat de Noordelijke Rekenkamer onderzoeken in hoeverre er in andere provincies compensatiemethoden zijn ontwikkeld, die geheel of gedeeltelijk toepasbaar zijn in de noordelijke provincies. De provincie Gelderland werkt bijvoorbeeld met compensatiepools.<sup>16</sup> Het Rijk kiest voor een enigszins vergelijkbare aanpak.<sup>17</sup>

Met deze gegevens beantwoorden wij deelvraag 5.

---

<sup>16</sup> <https://www.naturetoday.com/intl/nl/nature-reports/message/?msg=24750> en <https://geolink.gelderland.nl/GEO-Teksten/Tekstcombinaties/Processtappen-bij-natuur-en-boscompensatie.html>.

<sup>17</sup> <https://www.internetconsultatie.nl/natuurcompensatiebank>

# Planning onderzoek

Acties	Data
Oriëntatie en vooronderzoek	December 2021 tot februari 2022
Vaststellen onderzoeksplan (college NRK)	Februari 2022
Onderzoek, feitenverzameling, interviews en gesprekken	Februari 2022 tot september 2022
Nota van bevindingen	7 September 2022
Ambtelijk hoor en wederhoor	September en oktober 2022
Schrijven eindrapport	September en oktober 2022
Bestuurlijk hoor en wederhoor	Oktober en november 2022
Aanbieding eindrapportage	December 2022

## Bibliografie

- Algemene Rekenkamer. (2007). *Bescherming van natuurgebieden*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Drok, W. (2018, november 18). *Eerste compensatiepool in Gelderland van start*. Opgehaald van [www.naturetoday.com](http://www.naturetoday.com): <https://www.naturetoday.com/intl/nl/nature-reports/message/?msg=24750>
- Haerkens, T. (2017, juli 6). *Waarom natuurcompensatie meestal beperkt blijft tot schaamgroen*. Opgehaald van [www.trouw.nl](http://www.trouw.nl): <https://www.trouw.nl/nieuws/waarom-natuurcompensatie-meestal-beperkt-blijft-tot-schaamgroen~b75294dc/>
- Provincie Gelderland. (sd). *Processtappen bij natuur- en boscompensatie*. Opgehaald van [www.geolink.gelderland.nl](http://www.geolink.gelderland.nl): <https://geolink.gelderland.nl/GEO-Teksten/Tekstcombinaties/Processtappen-bij-natuur-en-boscompensatie.html>
- Randstedelijke Rekenkamer. (2017). *Natuurlijk bevoegd, Onderzoek naar de invulling van de provinciale regierol bij natuurcompensatie*. Amsterdam: Randstedelijke Rekenkamer.
- Rekenkamer Oost-Nederland. (2017). *Natuurlijk goed maken, natuurcompensatie provincie Overijssel*. Deventer: Rekenkamer Oost-Nederland.
- Rijksoverheid. (2020, november 25). *Wetsvoorstel natuurcompensatiebank*. Opgehaald van [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl): <https://www.internetconsultatie.nl/natuurcompensatiebank>
- Vader, J., Roza, P., Selnes, T., & Gaaff, A. (2007). *Natuurcompensatie over de grens, een analyse van natuurcompensatie in het buitenland*. Den Haag: LEI.
- Zuidelijke Rekenkamer. (2009). *Kwaliteit natuurcompensatie provincie Noord-Brabant/Limburg*. Eindhoven: Zuidelijke Rekenkamer.