


Natuurcompensatie

Nota van bevindingen Groningen



Opstellers	Edwin de Jong, Anke Pietersma en Sam Heslinga
Portefeuillehouder	Anneke Beukers
Datum	17 mei 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	Natuurcompensatieprojecten	6
2.4	Uitvoering Natuurcompensatie.....	7
2.5	Geen noodzaak voor natuurcompensatie	14
2.6	Medenertilsterpolder.....	15
	Bronnen- en literatuurlijst.....	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) 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.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

Gedeputeerde Staten dragen in hun provincie in elk geval zorg voor de totstandkoming en instandhouding van een samenhangend landelijk ecologisch netwerk, genaamd “natuurnetwerk Nederland”. Zij wijzen daartoe in hun provincie gebieden aan die tot dit netwerk behoren. (art. 1.12 lid 2 Wet natuurbescherming). Zij leggen de regels en kaders voor de fysieke leefomgeving vast in de Provinciale structuurvisie en Provinciale omgevingsverordening. Hierin worden zowel de begrenzing van de natuurgebieden als kwaliteitsdoelstellingen vastgelegd. Het bevoegd gezag voor het ruimtelijke plan dat een ingreep in het NNN mogelijk maakt, is verantwoordelijk voor het uitvoeren van de natuurcompensatie. Zowel de provincie, de gemeente als de Rijksoverheid kunnen bevoegd gezag zijn. De provincie moet instructieregels voor natuurcompensatie opstellen. Het bevoegd gezag voor de ruimtelijke ingreep (gemeente, rijksoverheid of provincie) moet toezien op de uitvoering ervan. De provincie voert overleg met de gemeente of het Rijk over de

¹ 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.

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 herbepanting 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.

correcte toepassing van de instructieregels. 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.

Er zijn problemen in 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 werd. Er was onvoldoende toezicht op de naleving van de compensatieplicht en de natuurcompensaties werden niet goed geregistreerd.⁵ Inmiddels hebben de Zuidelijke Rekenkamer,⁶ de Randstedelijke Rekenkamer⁷ en de Rekenkamer Oost-Nederland⁸ 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.⁹

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?

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

⁶ Zuidelijke Rekenkamer. (2009). Kwaliteit natuurcompensatie provincie Noord-Brabant/Limburg. Zuidelijke Rekenkamer.

⁷ Randstedelijke Rekenkamer. (2017). Natuurlijk bevoegd, Onderzoek naar de invulling van de provinciale regierol bij natuurcompensatie, provincie Noord-Holland/Zuid-Holland/Utrecht/Flevoland. Randstedelijke Rekenkamer.

⁸ Rekenkamer Oost-Nederland. (2019). Natuur goed maken, Natuurcompensatie provincie Overijssel. Rekenkamer Oost-Nederland.

⁹ In combinatie met de toekomstige verplichting een actueel digitaal overzicht van het NNN te hebben en de problemen met de totstandkoming daarvan.

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?

1.3 De aanpak 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 provincied medewerkers over het aanleveren van de benodigde gegevens en de wijze waarop de provincie het natuurcompensatiebeleid uitvoert.¹⁰ Ook is aan terreinbeheerders gevraagd of er nog natuurcompensatieprojecten in de lijst die de provincie aanleverde ontbraken. Dit was niet het geval.

De aanvankelijke bedoeling was om het onderzoek vooral te baseren op monitoringsgegevens van de provincie. De provincie Groningen monitort de natuurcompensatie echter niet. Omdat het aantal ruimtelijke ingrepen waarin volgens de provincie sprake is van natuurcompensatie gering is (in de onderzoeksperiode gaat het om zeven gevallen), is getracht zo veel mogelijk benodigde gegevens uit de dossierstukken te halen. Een deel van de uitvoering van het natuurcompensatiebeleid gebeurt door gemeenten. Mede hierdoor geven de dossiers bij de provincie een verre van compleet beeld. Naast de dossiers van de ruimtelijke ingrepen waarvoor natuurcompensatie nodig is, hebben we ook studie gemaakt van de belangrijkste stukken over de Medenertilsterpolder. In dit gebied was namelijk, ten tijde van de onderzoeksperiode, de uitvoering van drie compensatieprojecten gepland.

Naast de projecten waarin natuurcompensatie heeft plaatsgevonden heeft de Noordelijke Rekenkamer ook enkele dossiers opgevraagd van ruimtelijke ingrepen waarin de natuurcompensatie niet heeft plaatsgevonden omdat de ingreep in het NNN niet doorging of zodanig is uitgevoerd dat significante aantasting van het NNN is vermeden. Hiermee hebben we geprobeerd meer zicht te krijgen op de gevallen waarin een ingreep in beschermde natuurgebieden wordt voorkomen. In totaal zijn drie dossiers bestudeerd.

Het onderzoek vond in beginsel plaats over projecten uit de periode 2014 – 2021. Omdat er voor natuurcompensatie belangrijke recente ontwikkelingen plaatsvinden in de Medenertilsterpolder, hebben we deze meegenomen tot 11 mei 2023.

¹⁰ Naast deze gesprekken is de Rekenkamer op dit moment nog in gesprek met een terreinbeheerder. Deze informatie kan niet ambtelijk gecontroleerd worden en is dus geen onderdeel van deze Nota van Bevindingen.

2. Bevindingen

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we de belangrijkste bevindingen van het onderzoek weer. In paragraaf 2.2 beschrijven we de belangrijkste natuurcompensatieregelgeving en in paragraaf 2.3 de zeven gevallen van natuurcompensatie binnen de onderzoeksperiode. In paragraaf 2.4 analyseren we de wijze waarop de provincie Groningen de natuurcompensatie uitvoert aan de hand van de wettelijke nee-tenzij-criteria en een aantal belangrijke criteria uit de Spelregels EHS.¹¹ Dit zijn afspraken tussen de provincies en het Rijk over de uitvoering van natuurcompensatie. In paragraaf 2.5 beschrijven we enkele projecten die na zienswijzen van de provincie niet tot ontwikkeling zijn gekomen. Ontwikkelingen in de Medenertilsterpolder – een gebied voor natuurcompensatie voor meerdere projecten waarin sprake is van verlies aan natuurwaarden – bespreken we in paragraaf 2.6.

2.2 Natuurcompensatiebeleid

De algemene zorgplicht van Gedeputeerde Staten voor NNN is vastgelegd in de wet.¹² Ruimtelijke ingrepen in het NNN zijn in beginsel niet toegestaan: een 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.¹³

2.3 Natuurcompensatieprojecten

In deze paragraaf beschrijven we kort de zeven natuurcompensatieprojecten in Groningen.

Het eerste project betreft de ‘Natuurbegraafplaats Wierum’. Het Groninger Landschap wil een natuurbegraafplaats realiseren naast een bestaande begraafplaats.¹⁴ De tweede casus is ‘Kantoor Staatsbosbeheer Peebos’. Op een terrein van Staatsbosbeheer stonden meerdere losse, tijdelijke

¹¹ EHS staat voor Ecologisch Hoofdstructuur. Sinds 2013 heet de EHS het Natuurnetwerk Nederland (NNN). De Spelregels EHS zijn ook van toepassing op het NNN.

¹² Wet natuurbescherming, art. 1.12 lid 2. (2015, 16 december). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0037552/2021-07-01#Hoofdstuk1>.

¹³ 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>.

¹⁴ Gemeente Winsum. (2018). Ruimtelijke onderbouwing Natuurbegraafplaats Wierum. Gemeente Winsum.

gebouwen. Hiervoor wilde Staatsbosbeheer permanente gebouwen in de plaats laten komen. Ook was een nieuwe toegangsweg, inclusief parkeerplaatsen, noodzakelijk.¹⁵ ‘Fietsbrug Blauwe Loper’ is de derde casus. Dit gaat over een brug voor langzaam verkeer tussen Winschoten en Blauwestad. Een deel van deze ontwikkeling ligt in het NNN, waardoor compensatie verplicht is.¹⁶ De vierde casus gaat over de ‘Doorfietsroute Groningen Assen’, waar een deel van de route door het NNN gaat.¹⁷ De vijfde casus betreft de aanleg van de ‘Hoogspanningsverbinding Eemshaven Vierverlaten’.¹⁸ De zesde casus is ‘Fietsroute Winsum Groningen’. Bij deze casus doorkruist een nieuw fietspad tussen Winsum en Groningen gedeeltelijk een NNN-gebied.¹⁹ De zevende casus gaat over de uitbreiding van een ‘Manege Ter Apel die deels in het NNN ligt.’²⁰

2.4 Uitvoering Natuurcompensatie

In deze paragraaf volgt de analyse van de uitvoering van natuurcompensatie in Groningen.

2.4.1 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 Natura 2000-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.²¹ Daarbij moet het belang van het project zowel “openbaar” als “groot” zijn en moet het project nodig zijn om het belang te realiseren.²² Individuele kleinschalige uitzonderingsgevallen zonder groot openbaar belang kunnen onder strikte voorwaarden in het NNN worden toegestaan. In drie cases was sprake van een dergelijke kleinschalige ingreep.

¹⁵ Gemeente Westerkwartier. (2019). Bestemmingsplan Peebos 1A, Opende. Gemeente Westerkwartier.

¹⁶ Provincie Groningen. (2019). Ontwerpnotitie kunstwerken Blauwe Loper. Provincie Groningen.

¹⁷ Provincie Groningen, brief van GS aan PS, Onderwerp: Voordracht K1518, 15 december 2020.

¹⁸ Commissie voor de milieueffectrapportage: <https://www.commissiener.nl/projectdocumenten/00002345.pdf>, benaderd op 7 september 2022.

¹⁹ Provincie Groningen. (2017). Inpassingsplan Fietsroute Plus Groningen-Winsum, vastgesteld op 1 november 2017. Provincie Groningen.

²⁰ Gemeente Vlagtwedde. (2015). Bestemmingsplan Ter Apel Dorp, partiële wijziging 2014, vastgesteld op 24 november 2015. Gemeente Vlagtwedde.

²¹ Reinders, R.D. (2020). Juridische duiding van het begrip “groot openbaar belang”, Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn.

²² Reinders, R.D. (2020). Juridische duiding van het begrip “groot openbaar belang”, Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn, p. 19.

Tabel 1: Afweging groot openbaar belang

Project	Groot openbaar belang in provinciaal beleid	Afweging groot openbaar belang*	Afweging kenbaar	Onderbouwing kleinschalig van aard (indien van toepassing)	Onderbouwing versterking NNN (indien kleinschalig van aard)
Natuurbegraafplaats Wierum	De Omgevingsverordening Groningen geeft geen definitie van een 'groot openbaar belang.'	N.V.T.	N.V.T.	Ja	Ja
Kantoor Staatsbosbeheer Peebos		N.V.T.	N.V.T.	Ja	Ja
Fietsbrug Blauwe Loper		Nee	N.V.T.	N.V.T.	N.V.T.
Doorfietsroute Groningen Assen		Ja	Nee	N.V.T.	N.V.T.
Hoogspanningsverbinding Eemshaven Vierverlaten		Ja	Ja	N.V.T.	N.V.T.
Fietsroute Winsum Groningen		Ja	Nee	N.V.T.	N.V.T.
Manege Ter Apel		N.V.T.	N.V.T.	Ja	Nee

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

Provinciale Staten van Groningen hebben een 'groot openbaar belang' niet gedefinieerd in de Omgevingsverordening Groningen. Bij drie van de vier onderzochte casussen waarbij een afweging van het groot openbaar belang relevant was, heeft een weging van belangen plaatsgevonden. Bij de vierde ontbrak deze.

'Natuurbegraafplaats Wierum', 'Kantoor Staatsbosbeheer Peebos' en 'Manege Ter Apel' zijn ingrepen van 'kleinschalige aard'. Het terrein van 'Manege Ter Apel' was al in gebruik als manege. Voor ingrepen van kleinschalige aard is er keuze uit twee mogelijkheden. In de eerste plaats is het volgens artikel 2.45.1 lid b van de omgevingsverordening bij een ingreep van 'kleinschalige aard' niet verplicht om een groot openbaar belang aan te tonen. In dit artikel staat ook dat een kleinschalige ingreep alleen mogelijk is als er netto winst optreedt voor de belangrijkste kenmerken en waarden in termen van areaal, kwaliteit én samenhang. In drie cases was sprake van een dergelijke kleinschalige ingreep. Bij alle drie de ingrepen van kleinschalige aard is aangegeven dat er winst moet optreden voor het areaal, de kwaliteit en de samenhang van het NNN. Bij natuurbegraafplaats is deze winst ook onderbouwd. Bij Kantoor Staatsbosbeheer ontbreekt de onderbouwing van de samenhang. Bij Manege Ter Apel is de netto winst voor het areaal, de kwaliteit en de samenhang van het NNN niet vastgelegd.

Tabel 2: Onderbouwing areaal, kwaliteit en samenhang bij kleinschalige ingrepen

Project	Onderbouwing winst areaal kwaliteit en samenhang	Netto winst areaal	Netto winst kwaliteit	Netto winst samenhang
Natuurbegraafplaats Wierum	Ja	Ja	Ja	Ja
Kantoor Staatsbosbeheer	Ja	Ja	Ja	Nee
Manege Ter Apel	Ja	Nee	Nee	Nee

In de tweede plaats kan de provincie bij kleinschalige ingrepen kiezen voor het herbegrenzen van het NNN. De herbegrenzing moet leiden tot een kwantitatieve en kwalitatieve versterking van het NNN. In geen enkele casus is voor deze mogelijkheid gekozen.

2.4.2 Alternatieve oplossingen

De volgende stap in het afwegingsschema is het onderzoeken van alternatieve oplossingen, bijvoorbeeld het realiseren van het project op een locatie buiten het NNN. Bij kleinschalige ingrepen is een alternatievenafweging niet verplicht. Deze drie cases zijn daarom niet in tabel 3 opgenomen.

Tabel 3: afweging alternatieven

Project	Alternatieven beschreven	Alternatieven afgewogen	Afweging kenbaar
Fietsbrug Blauwe Loper	Nee	Nee	Nee
Doorfietsroute Groningen Assen	Ja, alle in NNN-gebied.	Ja	Ja
Hoogspanningsverbinding Eemshaven Vierverlaten	Ja	Ja	Ja
Fietsroute Winsum Groningen	Ja, alle in NNN-gebied.	Ja	Ja

In één van de vier relevante gevallen is geen afweging van alternatieve oplossingen gevonden, bij de andere drie wel. Bij de 'Doorfietsroute Groningen Assen' en 'Fietsroute Winsum Groningen' zijn geen alternatieve locaties buiten het NNN onderzocht.

2.4.3 Mitigatie

Ruimtelijke ingrepen in het 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.²³

Tabel 4: afweging mitigatie

Project	Mogelijkheden voor mitigatie onderzocht	Mogelijkheden afgewogen	Afweging kenbaar	Mitigatie toegepast
Natuurbegraafplaats Wierum	Ja	Nee	Nee	Nee
Kantoor Staatsbosbeheer Peebos	Ja	Nee	Nee	Ja
Fietsbrug Blauwe Loper	Ja	Ja	Ja	Ja
Doorfietsroute Groningen Assen	Ja	Nee	Nee	Ja
Hoogspanningsverbinding Eemshaven Vierverlaten	Ja	Ja	Ja	Ja
Fietsroute Winsum Groningen	Ja	Nee	Nee	Ja

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, p.17.

Manege Ter Apel	Ja	Ja	Nee	Ja
-----------------	----	----	-----	----

De Noordelijke Rekenkamer heeft bij alle casussen mitigerende maatregelen aangetroffen behalve bij de Natuurbegraafplaats Wierum. Wat opvalt is dat in de beschikbare stukken de afweging waarom in welk geval welke maatregel wordt getroffen in veel gevallen niet duidelijk wordt. Alleen de ‘fietsbrug Blauwe Loper’ en de ‘hoogspanningsverbinding Eemshaven Vierverlaten’ geven een duidelijk beeld van de gemaakte afwegingen.

2.4.4 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.²⁴ Indien de verloren gegane kwaliteiten niet weer kunnen worden ontwikkeld, dienen kwalitatief gelijkwaardige waarden gerealiseerd te worden.²⁵

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.²⁶ De natuur gaat dus achteruit, totdat de ontwikkelingstijd verstreken is. Om deze achteruitgang te compenseren, wordt een toeslag 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.²⁷

Gedurende de ontwikkelingsperiode van het vervangende gebied is er sprake van verlies van natuurkwaliteit. Om dit zo snel mogelijk te herstellen is gericht ontwikkelingsbeheer in het vervangend gebied nodig. De extra beheerskosten tijdens de periode van het ontwikkelingsbeheer worden door de initiatiefnemer vergoed.²⁸

²⁴ Bij12: <https://www.bij12.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/index-natuur-en-landschap/natuurtypen/>, benaderd op 6 april 2022.

²⁵ 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. 19.

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, p.p. 49-51.

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, p.p. 49 e.v.

²⁸ 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. 19.

Tabel 5: eisen aan en onderbouwing van vorm, kwaliteit en omvang compensatienatuur

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)
Natuurbegraafplaats Wierum	Onderdeel van weidevogel-reservaat	Nee	2000 m ²	Ja	Niet aanwezig	Nee	N.V.T.
Kantoor Staatsbosbeheer Peebos	Nee	Nee	0,15 ha plus 25%	Ja	Nee	Nee	N.V.T.
Fietsbrug Blauwe Loper	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	N.V.T.
Doorfietsroute Groningen Assen	Ja	Nee	0,55 ha	Nee	Natuurvriendelijke oever	Nee	N.V.T.
Hoogspanningsverbinding Eemshaven Vierverlaten	Ja	Ja	4 ha + 1/3 toeslag = afgerond 5 ha.	Toeslag op basis van Spelregels EHS	Ja	Ja	N.V.T.
Fietsroute Winsum Groningen	Ja	Ja	Ja, 2,13 ha	Ja	Ja	Nee	N.V.T.
Manege Ter Apel	Ja	Ja	28 bomen	Ja	Nee	Nee	N.V.T.

In de bestudeerde dossiers 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 wijze waarop deze moeten worden ingericht. In de casus 'fietsbrug Blauwe Loper' vindt geen natuurcompensatie plaats in hectares, maar in de vorm van een aantal maatregelen zoals de aanleg van een vleermuiskast en een oeverwaluw-wand. Financiële compensatie vindt in Groningen niet plaats.

2.4.5 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 zienswijze indienen, een reactieve aanwijzing geven en eventueel beroep indienen (al dan niet in combinatie met een verzoek om een voorlopige voorziening).²⁹

Het compensatieplan vormt een integraal onderdeel van de toelichting op het ruimtelijke 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.³⁰

Tabel 6: borging afspraken over natuurcompensatie

Project	Borging in bestemmingsplan of inpassingsplan	Borging in een anterieure overeenkomst
Naturubegraafplaats Wierum	Ja, omgevingsvergunning	Opgenomen in provinciale infrastructurele ingrepen
Kantoor Staatsbosbeheer Peebos	Ja, bestemmingsplan	Geen gegevens
Fietsbrug Blauwe Loper	Geen gegevens	Ja, overeenkomst tussen het ministerie van I&W, de gemeente Oldambt, de provincie, het waterschap Hunze en Aa's en de stichting het Groninger Landschap
Doorfietsroute Groningen Assen	Geen gegevens ³¹	Geen gegevens
Hoogspanningsverbinding Eemshaven Vierverlaten	Ja, inpassingsplan	Ja, overeenkomst tussen Tennet en de provincie
Fietsroute Winsum Groningen	Ja, inpassingsplan	Geen gegevens
Manege Ter Apel	Ja, bestemmingsplan	Geen gegevens

²⁹ Wet ruimtelijke ordening, art 4.2. (2008, 1 juli). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0020449/2021-07-01#Hoofdstuk4>.

³⁰ 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. 20 & 21.

³¹ Volgens ambtenaren van de provincie Groningen worden deze gegevens op dit moment verwerkt in het betreffende bestemmingsplan. Gebaseerd op schriftelijke communicatie met medewerkers van de provincie Groningen op 28 februari 2023.

De afspraken over natuurcompensatie dienen in het bestemmingsplan, de omgevingsvergunning of het inpassingsplan te worden geborgd. Van de zeven casussen was er in twee gevallen niet zo'n borging aanwezig. In één van die twee gevallen – de Doorfietsroute Groningen – Assen – was het inpassingsplan ten tijde van het onderzoek nog niet door Provinciale Staten vastgesteld, waardoor we nog niet hebben kunnen beoordelen of deze borging gaat plaatsvinden.

Ook zouden de initiatiefnemer en het bevoegd gezag de afspraken moeten vastleggen in een (anterieure) overeenkomst. In drie van de zeven gevallen is zo'n overeenkomst aanwezig. In vier gevallen heeft de Noordelijke Rekenkamer geen gegevens aangetroffen over de borging van de afspraken in bijvoorbeeld een anterieure overeenkomst. Zij zijn niet in het archief van de provincie aanwezig.

2.4.6 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 moet in het veld controleren of de compensatie werkelijk is gerealiseerd.³²

Tabel 7: controle op compensatie door gemeente

Project	Controle op de vorm	Controle op de omvang	Controle op de kwaliteit	Controle op financiële compensatie
Natuurbegraafplaats Wierum	Geen gegevens	Geen gegevens	Geen gegevens	N.V.T.
Kantoor Staatsbosbeheer Peebos	Geen gegevens.	Geen gegevens	Geen gegevens	N.V.T.
Fietsbrug Blauwe Loper	Geen gegevens	Geen gegevens	Geen gegevens	N.V.T.
Doorfietsroute Groningen Assen	Geen gegevens	Geen gegevens	Geen gegevens	N.V.T.
Hoogspanningsverbinding Eemshaven Vierverlaten	Geen gegevens	Geen gegevens	Geen gegevens	N.V.T.
Fietsroute Winsum Groningen	Geen gegevens	Geen gegevens	Geen gegevens	N.V.T.
Manege Ter Apel	Geen gegevens	Geen gegevens	Geen gegevens	N.V.T.

³² 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.

De gemeente is als bevoegd gezag voor bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen verantwoordelijk voor de monitoring en de uitvoering van de aanleg van compensatienatuur.³³ De provincie is dat voor Provinciale Inpassingsplannen. Bij de zeven projecten is geen sprake van financiële compensatie. De provincie heeft geen systematisch zicht op de daadwerkelijke uitvoering van de aanleg en het beheer van de natuurcompensatie.

Tabel 8: registratie en monitoring door provincie

Project	Aanwezigheid voortgangsrapportages van gemeenten	Eigen registratielijst provincie	Uitkomsten veldcontroles
Naturubegraafplaats Wierum	Niet aanwezig.	Niet aanwezig	Niet aanwezig
Kantoor Staatsbosbeheer Peebos	Niet aanwezig	Niet aanwezig	Niet aanwezig
Fietsbrug Blauwe Loper	Niet aanwezig	Niet aanwezig	Niet aanwezig
Doorfietsroute Groningen Assen	Niet aanwezig.	Niet aanwezig	Niet aanwezig
Hoogspanningsverbinding Eemshaven Vierverlaten	Niet aanwezig	Niet aanwezig	Niet aanwezig
Fietsroute Winsum Groningen	Niet aanwezig	Niet aanwezig	Niet aanwezig
Manege Ter Apel	Niet aanwezig	Niet aanwezig	Niet aanwezig

De provincie heeft geen systematisch zicht op de realisatie van natuurcompensatie binnen de provinciegrenzen. De provincie houdt niet systematisch een eigen registratie bij. Zij vraagt gemeenten niet om de volgens de Spelregels EHS verplichte rapportage. De provincie voert geen veldcontroles uit.³⁴

2.5 Geen noodzaak voor natuurcompensatie

Binnen het natuurbeschermingsrecht is nee-tenzij een belangrijk principe. Dat betekent dat initiatieven die significante effecten op natuurgebieden (NNN dan wel Natura 2000) hebben, in de eerste plaats moeten worden voorkomen. De provincie Groningen zet vooral in op het voorkomen van natuurcompensatie. Om de werking van het nee-tenzij principe te kunnen onderzoeken heeft de Noordelijke Rekenkamer drie gevallen bestudeerd waarin de geplande ingreep in het NNN niet is doorgegaan en er dus geen noodzaak voor natuurcompensatie was. Het betreft de aanleg van een camping bij Onstwedde, het bouwen van een woning bij Veele en de uitbreiding van een camping in Wedde.

Uit een analyse van deze drie cases is gebleken dat het vooroverleg tussen provincie en gemeente een belangrijk instrument is. In twee van de drie gevallen heeft de belangrijkste afstemming in het vooroverleg plaatsgevonden. Alleen bij de camping in Onstwedde is deze stap overgeslagen omdat

³³ 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. 21.

³⁴ Gebaseerd op een groepsgesprek met medewerkers van de provincie Groningen op 13 juli 2022.

de gemeente verzuimd had de provincie in te lichten dat zij een Omgevingsvergunning had verleend. Toen de provincie hier lucht van kreeg, adviseerde zij de gemeente alsnog de vergunning in te trekken wegens strijd met het provinciaal beleid. Hieraan heeft de gemeente gehoor gegeven.

In twee van de drie gevallen heeft de initiatiefnemer zijn ruimtelijke ingreep wegens strijd met het provinciale beleid niet kunnen uitvoeren. Het eerste geval is de hierboven beschreven aanleg van de camping in Onstwedde. In het andere geval wilde een initiatiefnemer een woning in Veele bouwen binnen het NNN. Hoewel B&W hiervoor geen ruimte zag, droeg de gemeenteraad het college op een bestemmingsplanprocedure hiervoor te starten. De provincie constateerde in het vooroverleg dat het plan om verschillende redenen in strijd was met de Omgevingsverordening. Hierdoor kon het bestemmingsplan niet worden vastgesteld. In dit geval ging het om een “kleinschalige ingreep in het NNN”. Burgemeester en Wethouders van de gemeente Westerwolde hebben naar aanleiding daarvan een zogenaamd Afwijkingsbesluit opgesteld, waarin de wijziging van de NNN bestemming werd onderbouwd. Een onderdeel van die onderbouwing bestond uit een compensatieplan dat tot netto winst voor het NNN zou leiden.

In het andere geval heeft de initiatiefnemer zijn ruimtelijke ingreep aanvankelijk wel kunnen uitvoeren. Het betrof de uitbreiding van een camping in Wedde. Hier was de provincie bereid om mee te werken mits er voldoende zou worden gecompenseerd. Een afweging van het maatschappelijk belang en alternatieven heeft niet zichtbaar plaatsgevonden. Het ecologisch bureau concludeerde dat er door de compensatie geen negatieve gevolgen zouden zijn voor de ecologie, maar dat deze er juist op vooruit zou gaan. Het ontwerpbesluit strandde in de gemeentelijke commissievergadering. De uitgevoerde werkzaamheden in het NNN zijn later door de initiatiefnemer weer ongedaan gemaakt.³⁵

2.6 Medenertilsterpolder

De provincie beoogde een deel van de vereiste natuurcompensatie van een aantal ruimtelijke ingrepen te realiseren in de Medenertilsterpolder. De Medenertilsterpolder ligt midden in het agrarische cultuurlandschap van Middag-Humsterland.³⁶ Volgens het inrichtingsplan, waarvan de provincie Groningen opdrachtgever was, was in de Medenertilsterpolder een weidevogelreservaat (NNN) van 30 ha aanwezig en was het de bedoeling dat dit werd uitgebreid naar een weidevogelkerngebied van 100 ha. Dit hele gebied zou onderdeel moeten worden van het NNN.³⁷ Dit inrichtingsplan is nooit formeel vastgesteld. Het plan is door recente

³⁵ Gemeente Westerwolde, verslag van commissievergadering, 31 oktober 2018 en Gemeente Westerwolde, verslag van raadsvergadering 21 november 2018.

³⁶ Het Groninger Landschap: <https://www.groningerlandschap.nl/natuur/reitdiep/medenertilsterpolder/>, benaderd op 30 november 2022.

³⁷ Prolander en Sweco. (2022). Inrichtingsplan weidevogelnatuurgebied Medenertilsterpolder als bijlage bij het bestemmingsplan, 29 augustus 2022. Provincie Groningen.

ontwikkelingen niet meer actueel. In de polder was compensatie voorzien voor onder meer de Hoogspanningsverbinding Eemshaven Vierverlaten (in het inrichtingsplan van de Medenertilsterpolder aangeduid als TenneT 380 KV), de Fietsroute Plus Groningen-Winsum en de Natuurbegraafplaats Wierum. De voorziene natuurcompensatie is, met uitzondering van 'Hoogspanningsverbinding Eemshaven Vierverlaten', dus niet gerealiseerd.

Oorspronkelijk was het de bedoeling om de volgende aanpassingen te doen in de Medenertilsterpolder: tussen half februari en half juni zou het gebied natter gemaakt worden, in lagere delen zou vocht in de bodem vastgehouden worden waardoor lokaal plas-dras omstandigheden ontstaan die ideaal zijn voor weidevogels.³⁸ In het inrichtingsplan was aangegeven dat er ontwerpkeuzes zijn gemaakt om een aantrekkelijk landschap voor de weidevogel te realiseren en het cultuurlandschap in de Medenertilsterpolder te beschermen. Hierbij was gezocht naar een variant met agrarisch medegebruik. Volgens het oorspronkelijk inrichtingsplan, dat niet is vastgesteld kon alleen compensatie voor weidevogelgrasland in de Medenertilsterpolder plaatsvinden dat door infrastructurele projecten verloren is gegaan.

In de inpassingsplannen van de Hoogspanningsverbinding Eemshaven Vierverlaten en de Fietsroute Plus wordt de Medenertilsterpolder als locatie voor compensatie genoemd. In de ruimtelijke onderbouwing natuurbegraafplaats Wierum staat dat Het Groninger Landschap (HGL) de oppervlakte NNN die verloren gaat door onder andere de uitbreiding van de reguliere begraafplaats en de aanleg van paden en parkeerplaatsen elders compenseert.³⁹

Vanuit de boeren die in de buurt van de Medenertilsterpolder hun bedrijf runnen, is veel weerstand tegen het plan om het huidige NNN-gebied uit te breiden. Deze uitbreiding werd voorgesteld met een weidevogel-doelstelling. Op 27 januari 2023 maakte de Gedeputeerde op een bijeenkomst in Ezinge bekend dat in de Medenertilsterpolder de komende drie jaar geen extra ha NNN zal worden aangewezen. In plaats daarvan krijgen de betrokken landeigenaren in het gebied de kans om op provinciale gronden de weidevogeldoelstellingen zelf te behalen. De bestemming wordt daarom in die tijd niet gewijzigd van 'agrarisch' naar 'natuur'.⁴⁰ Het gevolg van deze ontwikkeling is dat de natuurcompensatie voor de projecten 'Fietsroute plus Winsum Groningen' en 'Natuurbegraafplaats Wierum', niet binnen drie jaar in de Medenertilsterpolder kan worden gerealiseerd. In totaal gaat het om circa 2.2 ha. Het is aan de provincie Groningen om de benodigde ha NNN elders te compenseren. Hiervoor zijn nog geen concrete plannen.

³⁸ Uitbreiden weidevogelgebied Medenertilsterpolder - Prolander

³⁹ Gemeente Winsum. (2018). Ruimtelijke onderbouwing Natuurbegraafplaats Wierum. Gemeente Winsum.

⁴⁰ RTV Noord: <https://www.rtvnoord.nl/nieuws/993372/medenertilsterpolder-wordt-komende-drie-jaar-geen-natuurgebied-boeren-opgelucht>, benaderd op 30 januari 2023.

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>.
- Gemeente Westerwolde, verslag van commissievergadering, 31 oktober 2018
- Gemeente Westerwolde, verslag van raadsvergadering 21 november 2018.
- Bij12: <https://www.bij12.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/index-natuur-en-landschap/>, benaderd op 6 april 2022.
- Groninger Landschap: <https://www.groningerlandschap.nl/natuur/reitdiep/medenertilsterpolder/>, benaderd op 30 november 2022.
- 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.
- Reinders, R.D. (2020). Juridische duiding van het begrip “groot openbaar belang”, Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn.
- 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.
- RTV Noord: <https://www.rtvnoord.nl/nieuws/993372/medenertilsterpolder-wordt-komende-drie-jaar-geen-natuurgebied-boeren-opgelucht>, benaderd op 30 januari 2023.
- Uitbreiden weidevogelgebied Medenertilsterpolder [Uitbreiden weidevogelgebied Medenertilsterpolder - Prolander](#)
- 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 Blauwe Stad:
https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.1895.18BP0008-0201/t_NL.IMRO.1895.18BP0008-0201.html, benaderd op 6 september 2022.
- Commissie voor de milieueffectrapportage:
<https://www.commissiemer.nl/projectdocumenten/00002345.pdf>, benaderd op 7 september 2022.
- Gemeente Vlagtwedde. (2015). Bestemmingsplan Ter Apel Dorp, partiële wijziging 2014, vastgesteld op 24 november 2015. Gemeente Vlagtwedde.
- Gemeente Westerkwartier. (2019). Bestemmingsplan Peebos 1A, Opende. Gemeente Westerkwartier.
- Gemeente Winsum. (2018). Ruimtelijke onderbouwing Natuurbegraafplaats Wierum. Gemeente Winsum.
- Prolander en Sweco. (2022). Inrichtingsplan weidevolgenatuurgebied Medenertilsterpolder als bijlage bij het bestemmingsplan, 29 augustus 2022. Provincie Groningen.
- Provincie Groningen. (2019). Ontwerpnotitie kunstwerken Blauwe Loper. Provincie Groningen.
- Provincie Groningen, brief van GS aan PS, Onderwerp: Voordracht K1518, 15 december 2020.
- Provincie Groningen. (2017). Inpassingsplan Fietsroute Plus Groningen-Winsum, vastgesteld op 1 november 2017. Provincie Groningen.