

EINDRAPPORT

Natuurlijk bevoegd

Onderzoek naar de invulling van de provinciale regierol
bij natuurcompensatie

Provincie Flevoland | mei 2017



| Voorwoord |

Natuurcompensatie lijkt op voorhand eenvoudig; een stuk beschermde natuur dat door een ingreep verdwijnt, moet ergens anders weer worden aangelegd. Bij de start van dit onderzoek kwamen we er achter dat natuurcompensatie niet zo eenvoudig werkt. Uit eerdere (rekenkamer)onderzoeken was al gebleken dat er onduidelijkheid heerst over onder andere complexe wet- en regelgeving en de rol van provincies bij natuurcompensatie. Die rol is namelijk afhankelijk van wie het initiatief neemt om een ingreep in het beschermde natuurgebied te doen. De afgelopen jaren is meer duidelijkheid in de rol van de provincies verschaft en zijn bevoegdheden op het gebied van natuur steeds meer naar de provincies overgedragen. Hierdoor zijn de provincies centraal komen te staan bij natuurcompensatie. Daarbij kunnen provincies kiezen voor een beknopte rolopvatting (door gemeenten het afstemmen en controleren van de compensatiemaatregelen te laten uitvoeren) of een uitgebreidere rolopvatting (door zelf meer grip en controle te houden bij het vastleggen, controleren en monitoren van de compensatieafspraken).

Met dit onderzoek hebben we het complexe beleidsveld rond natuurcompensatie inzichtelijk gemaakt (onder andere via een infographic) en zijn de verschillen in rolopvatting tussen de Randstadprovincies op het gebied van natuurcompensatie weergegeven in een provincievergelijking.

Dit rekenkameronderzoek is uitgevoerd met medewerking van de ambtelijke organisaties van de Randstedelijke provincies, vertegenwoordigers van het Utrechts Landschap, Natuur- en Milieufederatie Zuid-Holland en collega's van de Algemene Rekenkamer en Zuidelijke Rekenkamer. Er was bij alle betrokkenen sprake van een grote bereidheid om mee te werken. We danken de betrokkenen voor hun medewerking aan dit onderzoek.

Het onderzoek is uitgevoerd door drs. Dharma Tjiam (onderzoeker tot eind januari 2017), Manon Laan MSc. (onderzoeker) en drs. Steven van Oostveen (projectleider).

dr.ir. Ans Hoenderdos-Metselaar MBA
bestuurder/directeur Randstedelijke Rekenkamer

| Inhoudsopgave |

INFOGRAPHIC 	4
CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN 	6
PROVINCIEVERGELIJKING 	10
REACTIE GEDEPUTEERDE STATEN 	17
NAWOORD REKENKAMER 	20
1 INLEIDING	21
1.1 Aanleiding.....	21
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen	22
1.3 Afbakening	23
1.4 Beoordelingskader en werkwijze.....	23
2 ACHTERGROND	26
2.1 Natura 2000.....	26
2.2 Natuurnetwerk Nederland (voorheen Ecologische Hoofdstructuur)	28
2.3 Bosgebieden	31
2.4 Autonoom beleid	31
2.5 Samenvattend	31
3 PROVINCIAAL COMPENSATIEBELEID.....	33
4 BEPALEN COMPENSATIEOPGAVE	37
5 REGISTREREN	39
5.1 Registratie beschermde natuur en natuurcompensatieprojecten	39
5.2 Registratie mogelijke natuurcompensatielocaties	40
6 BORGEN COMPENSATIEAFSPRAKEN.....	41
7 MONITORING EN VELDCONTROLES.....	43
7.1 Monitoring natuurcompensatiemaatregelen.....	43
7.2 Uitvoeren veldcontroles.....	44
8 INFORMATIEVOORZIENING.....	45
8.1 Informeren PS	45
8.2 Informatie openbaar maken via internet.....	46
BIJLAGE A GERAADPLEEGDE BRONNEN	47
BIJLAGE B GERAADPLEEGDE PERSONEN	49

Infographic





randstedelijke rekenkamer

flevoland | noord-holland | utrecht | zuid-holland

INGREEP

Mag deze weg verbreed worden?

Afweging

In principe is aantasting van beschermde natuurgebieden door ruimtelijke ingrepen niet toegestaan, tenzij:

- A** Het gaat om een groot openbaar belang...
- B** ... waarvoor geen reële alternatieven beschikbaar zijn en...
- C** ... de negatieve effecten op de natuur zoveel mogelijk beperkt en gecompenseerd worden.

Natuurcompensatie bij ingreep

De initiatiefnemer van de ruimtelijke ingreep moet het natuurgebied dat verdwijnt compenseren.



1 - of - 2

Bij voorkeur door fysieke compensatie



In uitzonderlijke gevallen is financiële compensatie mogelijk. [niet voor Natura 2000 en voor bosgebieden]

Onderzoek naar de regierol van de provincie

De provincie is verantwoordelijk voor natuurcompensatie. Hierbij gaat het om:



1 Concreet en actueel beleid voor natuurcompensatie

2



2 Het bepalen van de natuurcompensatie-opgave

3



3 Het registreren van natuurgebieden en compensatieprojecten

4



4 Het borgen van de uitvoering van natuurcompensatie

5



5 Het monitoren van natuurcompensatie

6



6 Informatie verstrekken over natuurcompensatie

Dit zijn de onderdelen waarnaar de Randstedelijke Rekenkamer onderzoek doet.

| Conclusies en aanbevelingen |

In het dichtbevolkte Nederland is natuur een schaars goed. Met diverse vormen van natuurbeleid probeert de overheid natuur te ontwikkelen, te beschermen en de kwaliteit ervan te verbeteren. Aantasting van beschermde natuurgebieden door ruimtelijke ingrepen (zoals een verbreding van een weg) is in principe niet toegestaan. Enkel ruimtelijke ontwikkelingen die een groot openbaar belang dienen en waarvoor geen alternatieven zijn, kunnen onder strikte voorwaarden worden toegestaan. De negatieve effecten op de natuur dienen daarbij zoveel mogelijk beperkt te worden en het natuurgebied dat wordt aangetast, moet door de initiatiefnemer van de ingreep gecompenseerd worden. De compensatiemaatregelen zijn afhankelijk van het beschermingsregime waaronder het natuurgebied valt. Zo zijn deze strenger voor de aantasting van een Natura 2000-gebied dan voor de aantasting van een natuurgebied dat alleen binnen het Natuurnetwerk Nederland (voorheen Ecologische Hoofdstructuur) valt. Naast de twee genoemde beschermingsregimes geldt er ook een beschermingsregime voor bosgebieden en eventueel een beschermingsregime voor gebieden die de provincie onder autonoom beleid heeft aangewezen als beschermd (natuur)gebied, zoals belangrijke weidevogelgebieden. Indien er bij een ingreep tegelijkertijd meerdere beschermingsregimes van toepassing zijn, dan dienen de verschillende compensatieopgaven op elkaar afgestemd te worden.

De verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid is de afgelopen jaren steeds meer overgegaan van het Rijk naar de provincies. Dit is onder andere geregeld in het Natuurpact (2013) en de nieuwe Wet natuurbescherming (inwerking getreden op 1 januari 2017). Vanuit deze verantwoordelijkheid voor natuur hebben de provincies de regierol bij natuurcompensatie en is ze standaard betrokken bij het beoordelen van plannen en ingrepen waarbij beschermde natuur wordt aangetast.

Provincies kunnen hun regierol bij natuurcompensatie verschillend invullen, want de provincie is niet per definitie het bevoegd gezag bij ruimtelijke ingrepen in beschermde natuur. Dit doet zich vooral voor bij ingrepen in het NNN. In deze gevallen zal vaak een bestemmingsplanprocedure moeten worden doorlopen, waarvoor de gemeente bevoegd gezag is. De provincie kan het vastleggen, monitoren en controleren van de compensatiemaatregelen aan de gemeente overlaten. Maar de provincie kan er ook voor kiezen om zelf meer grip en controle te willen houden op een goede uitvoering van de natuurcompensatie, door bijvoorbeeld standaard een compensatieovereenkomst met initiatiefnemers en met de gemeente (als bevoegd gezag) af te sluiten en de uitvoering van de afgesproken maatregelen zelf te monitoren en te controleren.

De Rekenkamer geeft in dit onderzoek geen oordeel over welke invulling van de regierol beter is. Wel moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan, onafhankelijk van de gekozen regievorm. Hierbij gaat het om het opstellen van actueel provinciaal beleid, waarin regels zijn opgenomen voor het bepalen van de compensatieopgave; de registratie van beschermde natuurgebieden en natuurcompensatielocaties; de borging van de afgesproken compensatiemaatregelen; het monitoren en controleren van de afgesproken compensatiemaatregelen en het (periodiek) informeren van PS over de uitvoering van de compensatiemaatregelen. Daarnaast zijn er aspecten die de provincies kunnen overwegen om (meer) toe te passen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het bijhouden van een overzicht van gebieden die in aanmerking komen voor natuurcompensatie en het informeren van initiatiefnemers over de (on)mogelijkheden bij natuurcompensatie.

Met dit onderzoek heeft de Rekenkamer inzichtelijk gemaakt hoe de Randstadprovincies hun rol op het gebied van natuurcompensatie hebben vormgegeven en zijn suggesties voor verbeteringen gedaan.

Centrale onderzoeksvraag

Hoe vult de provincie haar regierol op het gebied van natuurcompensatie in en welke verbeteringen zijn er binnen het natuurcompensatiebeleid mogelijk?

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in zes onderzoeksvragen die betrekking hebben op de volgende onderwerpen; 1. het provinciaal compensatiebeleid, 2. het bepalen van de compensatieopgave, 3. de registratie van beschermde natuur(gebieden), 4. de borging van compensatiemaatregelen, 5. het monitoren en controleren van de uitvoering van de compensatieafspraken en 6. het informeren over natuurcompensatie.

De onderzoeksvragen zijn onder de conclusie weergegeven en beantwoord. De antwoorden vormen tevens een toelichting op de weergegeven conclusie. Indien nodig zijn er aanbevelingen aan PS opgenomen. Na de conclusies en aanbevelingen is een provincievergelijking opgenomen, waarin de verschillen tussen de vier Randstedelijke provincies zijn belicht.

Conclusie

De provincie Flevoland kent een beknopte roloppvatting voor wat betreft de regie bij natuurcompensatie. Zo staat de provincie meer op afstand bij de totstandkoming en de uitvoering van de compensatieafspraken voor het NNN.

Verbeteringen binnen het natuurcompensatiebeleid zijn mogelijk op het gebied van het uitwerken van het provinciale instrument 'herbegrenzing', de registratie van bosgebieden waarvoor de provincie vanaf 2017 verantwoordelijk is, de borging van de compensatiemaatregelen voor het NNN, het monitoren en controleren ervan en de informatievoorziening aan PS.

Toelichting conclusie

Provinciaal compensatiebeleid

1. Heeft de provincie concreet en actueel beleid opgesteld voor het beoordelen van ruimtelijke plannen waarbij een beschermd natuurgebied wordt aangetast?

De provincie heeft concreet en actueel beleid opgesteld voor het beoordelen van ruimtelijke plannen waarbij een beschermd natuurgebied wordt aangetast. In het beleid is onderscheid gemaakt tussen de verschillende regimes die gelden voor de beschermde natuurgebieden en de provincie heeft aangegeven welke vormen van compensatie al dan niet onder welke voorwaarden zijn toegestaan. Voor Natura 2000-gebieden geldt de Wet natuurbescherming als leidraad bij natuurcompensatie. Voor bosgebieden heeft de provincie beleid opgenomen in de Verordening 'uitvoering wet natuurbescherming Flevoland' die PS in oktober 2016 hebben vastgesteld. Het provinciale beleid voor het NNN (voorheen EHS) is vastgelegd in het Omgevingsplan 2006-2015, de Verordening fysieke leefomgeving en de provinciale Spelregels EHS.

De provincie maakt in haar beleid voor het NNN geen duidelijk onderscheid tussen het instrument natuurcompensatie waarvoor het "nee, tenzij" regime moet worden doorlopen en het instrument 'herbegrenzing', waarvoor dit niet doorlopen hoeft te worden. Dit komt omdat de provincie in sommige gevallen uitgaat van een lichtere versie van natuurbescherming volgens het "ja, want" regime; hierbij hoeft het niet te gaan om een groot openbaar belang waar geen alternatieven voor zijn. In de praktijk gebruikt de provincie bij voorkeur het instrument 'herbegrenzing' waarvan de toepassing aan GS gemandateerd is.

Aanbeveling 1

Vraag GS om het provinciale instrument 'herbegrenzing' helder uit te werken, zodat duidelijk wordt wanneer dit instrument al dan niet mag worden ingezet.

Bepalen compensatieopgave

2. Bepaalt de provincie de natuurcompensatieopgave aan de hand van concrete criteria?

De provincie heeft in algemene zin bepaald hoe de compensatieopgave berekend dient te worden. Voor Natura 2000-gebieden volgt de provincie landelijke wet- en regelgeving. Voor het NNN hanteert de provincie een toeslag, in oppervlak en in financiën, indien de ontwikkeltijd van de vervangende natuur in het natuurcompensatieproject langer is dan 5 jaar. De provincie heeft er bewust voor gekozen om in kwalitatief opzicht geen methodiek uit te werken, omdat er meestal sprake is van zeer specifieke omstandigheden. Bij bosgebieden dient de compensatie qua oppervlakte even groot te zijn als het bosgebied dat is verdwenen. Bij financiële compensatie wordt de compensatieopgave bepaald door de kosten die gemoeid zouden zijn geweest met grondverwerving en basisinrichting (zoals grondwerkzaamheden).

Registreren

3. Registreert de provincie beschermde natuurgebieden en (mogelijke) natuurcompensatiegebieden?

De provincie heeft in de Verordening Fysieke Leefomgeving (VFL) actuele kaarten opgenomen waarop de beschermde natuurgebieden inclusief beschermingsregimes zijn weergegeven. Op de website van de provincie is een kaart beschikbaar met locaties waar natuurcompensatieprojecten zijn of worden gerealiseerd. Hierbij heeft de provincie ook een koppeling gemaakt tussen de locaties waar de ingreep plaatsvindt en de locaties waar de natuurcompensatie wordt gerealiseerd. Financiële compensatie is de afgelopen jaren niet voorgekomen in de provincie.

Er wordt geen aparte kaart bijgehouden met daarop de bosgebieden waarvoor de provincie verantwoordelijk is vanuit de Wet natuurbescherming.

Aanbeveling 2

Vraag GS om een kaart bij te houden met daarop de bosgebieden waarvoor de provincie vanaf 2017 verantwoordelijk is vanuit de Wet natuurbescherming.

Provincies zouden een actueel overzicht kunnen bijhouden van locaties die mogelijk in aanmerking komen voor natuurcompensatie, zodat het voor initiatiefnemers makkelijker wordt om een geschikte compensatielocatie te vinden. Een dergelijk overzicht houdt de provincie Flevoland niet bij.

Borgen

4. Zorgt de provincie voor waarborgen bij de uitvoering van natuurcompensatiemaatregelen (bijvoorbeeld door middel van een compensatieovereenkomst of privaatrechtelijk contract)?

Bij compensatie in Natura 2000-gebieden en bosgebieden worden afspraken vastgelegd in de vergunning die vanuit de Wet natuurbescherming wordt verleend. De afgesproken compensatiemaatregelen voor het NNN zijn niet afdwingbaar. De provincie heeft in haar beleid opgenomen dat er een overeenkomst moet worden getekend tussen de initiatiefnemer en het bevoegd gezag om de uitvoering van het compensatieplan te garanderen. Dit gebeurt echter in de praktijk niet standaard. Ook is de provincie terughoudend met de inzet van afdwingbare instrumenten, zoals het opnemen van een boeteclausule in een compensatieovereenkomst. De provincie Noord-Holland sluit wel standaard een compensatieovereenkomst af met de initiatiefnemer (zowel gemeente als private partij) en indien van toepassing, met de natuurbeheerorganisatie (zie de provincievergelijking). In deze overeenkomst is onder andere opgenomen dat de initiatiefnemer een melding moet doen bij de start en eind van

de werkzaamheden, rapportageverplichtingen van de initiatiefnemer aan de provincie en een boeteclausule. In de praktijk is het nog niet voorgekomen dat de provincie Noord-Holland van een boeteclausule gebruik heeft moeten maken.

Aanbeveling 3

Vraag GS om ervoor te zorgen dat de afgesproken compensatiemaatregelen voor NNN-gebieden meer afdwingbaar worden vastgelegd, bijvoorbeeld in een overeenkomst tussen de initiatiefnemer en het bevoegd gezag. Hiermee kan de uitvoering van de gemaakte afspraken worden gevolgd en de initiatiefnemer worden aangesproken als de uitvoering achterblijft.

Monitoren en controleren

5. Monitort en controleert de provincie de uitvoering van natuurcompensatiemaatregelen?

De provincie heeft in haar beleid opgenomen dat gemeenten jaarlijks moeten rapporteren over de voortgang van natuurcompensatieprojecten voor het NNN. Dit gebeurt echter niet. De provincie vertrouwt op signalen uit het veld als de compensatie niet conform planning verloopt.

Aanbeveling 4

Vraag GS om de compensatiemaatregelen te monitoren, door jaarlijks -conform beleid- voortgangsrapportages op te vragen.

In het provinciale beleid is niet opgenomen dat er (periodieke) veldcontroles of eindcontroles dienen te worden uitgevoerd bij natuurcompensatieprojecten. Bij Natura 2000 gebieden en bosgebieden voert de Omgevingsdienst Flevoland Gooi en Vechtstreek (OFGV) desgevraagd veldcontroles uit. Voor het NNN zijn in 2015 bij een incidentele actie de herbegrenzingsen gecontroleerd. Een constatering eind 2015 dat bij één project de uitvoering achterbleef, heeft in december 2016 nog niet tot actie van de provincie geleid.

Aanbeveling 5

Vraag GS om ervoor te zorgen dat standaard veldcontroles worden uitgevoerd bij compensatieprojecten voor NNN gebieden, om na te gaan of de uitvoering van de natuurcompensatiemaatregelen conform afspraken is verlopen.

Informereren

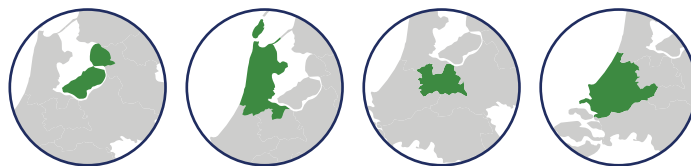
6. Informeren GS aan PS over de voortgang van natuurcompensatieprojecten en stelt de provincie relevante informatie over natuurcompensatie beschikbaar?

De provincie heeft via haar website informatie over natuurcompensatie en natuurcompensatieprojecten voor onder andere initiatiefnemers beschikbaar gesteld. PS worden nog niet periodiek geïnformeerd over natuurcompensatie. GS informeren PS ad hoc over specifieke projecten waar natuurcompensatie aan de orde is.

Aanbeveling 6

Spreek met GS af hoe en wanneer u geïnformeerd wilt worden over natuurcompensatieprojecten.

Provincievergelijking

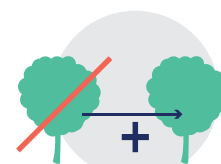


Vanuit de verantwoordelijkheid voor natuur hebben de provincies de regie bij natuurcompensatie. De provincies kunnen deze regierol verschillend invullen. Deze provincievergelijking maakt de wijzen van invulling van deze rol door de vier Randstedelijke provincies inzichtelijk.

Provinciaal compensatiebeleid

1

Als een initiatiefnemer een plan of een project wil uitvoeren waarbij een beschermd natuurgebied zal worden aangetast, dan zal de provincie dit plan en de voorgestelde compensatiemaatregelen moeten toetsen aan de wet- en regelgeving voor de bescherming van bestaande natuur. Hierbij dient de provincie rekening te houden met het soort gebied dat wordt aangetast (Natura 2000, Natuurnetwerk Nederland, bos en eventueel autonoom beleid), omdat de wet- en regelgeving per beschermingsregime verschilt.



Concreet en actueel
beleid voor
natuurcompensatie

Alle provincies hebben concreet en actueel beleid opgesteld voor het beoordelen van ruimtelijke plannen waarbij een beschermd natuurgebied wordt aangetast. Verschillen zijn met name zichtbaar bij de onder autonoom beleid aangewezen aanvullende beschermde (natuur)gebieden:

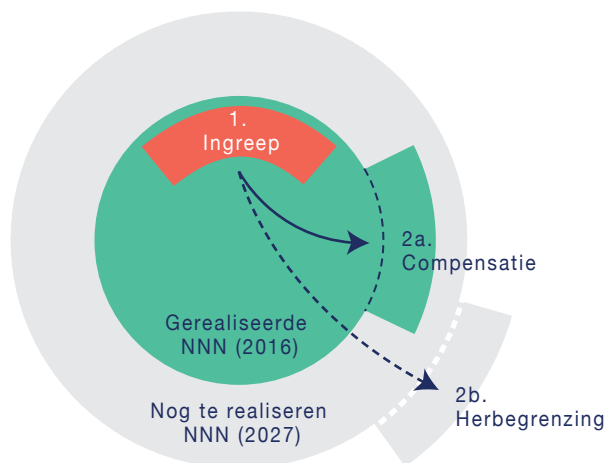
				
	FLEVOLAND	NOORD-HOLLAND	UTRECHT	ZUID-HOLLAND
AUTONOM BELEID	Geen	Weidevogelleefgebieden	Groene Contour ¹	Belangrijke weidevogelgebieden, bepaalde recreatiegebieden en strategische reservering natuur ²

¹ Dit zijn gebieden waar mogelijkheden zijn om kwaliteiten te ontwikkelen die het functioneren van het NNN kunnen versterken. De Groene contour maakt geen onderdeel (meer) uit van het NNN. Wel gelden er bepaalde restricties.

² Dit zijn nieuwe natuurgebieden die kunnen bijdragen aan het bereiken van internationale natuurdoelen, maar waarvoor tot 2027 onvoldoende zekerheid van realisatie is. Het zijn over het algemeen voormalige NNN-gebieden die planologisch beschermd worden.

In het beleid van de provincies vallen twee punten op:

- De provincie Flevoland maakt in haar beleid voor het NNN geen duidelijk onderscheid tussen natuurcompensatie waarvoor het “nee, tenzij”-principe moet worden doorlopen en het instrument ‘herbegrenzing’, waarvoor dit niet doorlopen hoeft te worden. Dit komt omdat de provincie uitgaat van een lichtere versie van natuurbescherming volgens het “ja, want”-principe; de ingreep in het beschermd natuurgebied hoeft niet per se een groot openbaar belang te dienen waar geen alternatieven voor zijn. In de praktijk gebruikt de provincie bij voorkeur het instrument ‘herbegrenzing’, waarvan de toepassing aan GS gemandateerd is.
- De provincie Noord-Holland wijkt bij het provinciale compensatiebeleid op een onderdeel af van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro). Dit is toegelicht aan de hand van onderstaande figuur.



Figuur 1. Natuurcompensatie in nog te realiseren NNN

Indien er een ingreep wordt toegestaan in het NNN (zie 1), dan moet dit gecompenseerd worden. Als deze compensatie plaatsvindt in nog niet gerealiseerde NNN (zie 2a), dan moet er conform het Barro tegelijkertijd een nieuw gebied worden aangewezen als nog te realiseren NNN (zie 2b). Deze voorwaarde van herbegrenzing is echter niet opgenomen in het provinciale beleid. Dit kan er toe leiden dat de totale omvang van het NNN afneemt.

Bepalen compensatieopgave

Een initiatiefnemer dient de compensatieopgave te (laten) bepalen door na te gaan hoe groot de aantasting van het natuurgebied is, zowel kwantitatief (aantal hectares) als kwalitatief. Een standaard (reken)methodiek maakt het bepalen van de compensatieopgave eenvoudiger en zorgt voor helderheid richting initiatiefnemer.

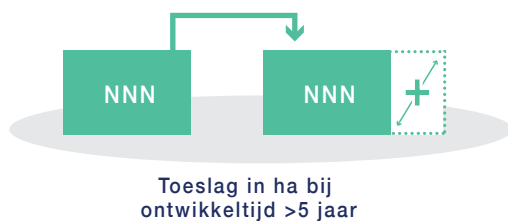


Het bepalen van de natuurcompensatieopgave

De provincies hebben veelal in algemene zin bepaald hoe de compensatieopgave berekend dient te worden: Het compensatiegebied dient minimaal van gelijke grootte te zijn als het aangetaste gebied en de aangetaste wezenlijke kenmerken en waarden dienen te worden gecompenseerd. Het bepalen van de compensatieopgave wordt veelal gezien als maatwerk.

Drie provincies hanteren soms een toeslag bij het bepalen van de compensatieopgave:

- De provincies Flevoland en Zuid-Holland hanteren voor het NNN een oppervlakte-toeslag als de ontwikkeltijd langer is dan 5 jaar.



Toeslag in ha bij ontwikkeltijd >5 jaar

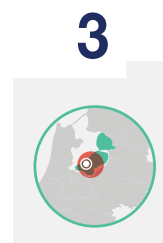
- Provincie Utrecht hanteert voor bosgebieden een oppervlaktetoeslag voor de hersteltijd van de bomen en voor de aanwezigheid van zeldzame en bedreigde soorten.



Oppervlaktetoeslag voor de hersteltijd in jaren en voor de aanwezigheid van zeldzame en bedreigde soorten

Registreren beschermde natuur

Een goede registratie van de beschermde natuurgebieden en natuurcompensatiegebieden is belangrijk, zodat voor de provincie en betrokkenen inzichtelijk is waar de verschillende beschermde natuurgebieden liggen of komen te liggen.



Het registreren van natuurgebieden en compensatieprojecten

- Alle provincies hebben actuele kaarten waarop de beschermde natuurgebieden inclusief de beschermingsregimes zijn weergegeven (Natura 2000, NNN en eventueel autonoom aangewezen beschermingsgebieden).

- Kaarten met daarop de bosgebieden waarvoor de provincies vanaf 1 januari 2017 verantwoordelijk zijn geworden vanuit de Wet natuurbescherming ontbreken bij alle provincies echter nog.

Drie provincies houden kaarten bij van natuurcompensatieprojecten

- Provincie Flevoland heeft een **digitale kaart** met daarop de locaties van natuurcompensatieprojecten. Hierbij heeft de provincie ook een koppeling gemaakt tussen de locaties waar de ingreep plaatsvindt en de locaties waar de natuurcompensatie wordt gerealiseerd.
- Provincie Noord-Holland heeft een **digitale kaart** met de locaties van alle groenprojecten, waaronder ook de natuurcompensatieprojecten. De locaties waar de natuurcompensatie wordt gerealiseerd zijn weergegeven, waarbij is toegelicht in welke fase het plan zich bevindt (van studiefase tot gerealiseerd).
- Provincie Zuid-Holland houdt een kaart van alle compensatielocaties bij. Het betreft een kaart waarop de ligging van de compensatiegebieden globaal is aangeduid. Het is geen digitale of interactieve kaart.

Registratie mogelijke natuurcompensatielocaties

Uit eerdere onderzoeken is gebleken dat initiatiefnemers problemen ondervinden met het vinden van een geschikte compensatielocatie. Een registratiesysteem van beschikbare locaties om te compenseren zou dit probleem kunnen verhelpen.

- Provincie Utrecht wil in 2017 een natuurcompensatiebank oprichten waarbij provinciale gronden op voorraad worden gehouden voor de realisatie van natuurcompensatie, of afspraken worden gemaakt met andere partijen over het op voorraad houden van gronden.
- In de provincie Zuid-Holland speelde zo'n tien jaar geleden een initiatief om een compensatiebank op te richten. Daar is om verschillende redenen van afgezien. Op ambtelijk niveau wordt een actueel overzicht bijgehouden van locaties die mogelijk in aanmerking komen voor natuurcompensatie. Deze lijst met mogelijke compensatielocaties is niet openbaar.

Borgen compensatieafspraken

4

Door het vastleggen van de compensatiemaatregelen kan meer zekerheid gecreëerd worden zodat de gemaakte afspraken daadwerkelijk uitgevoerd worden door de initiatiefnemer.



Het borgen van de uitvoering van natuurcompensatie

BORGING NNN				
	FLEVOLAND	NOORD-HOLLAND	UTRECHT	ZUID-HOLLAND
	Het bevoegd gezag en de initiatiefnemer dienen een overeenkomst af te sluiten.	Compensatiemaatregelen dienen te worden vastgelegd in een overeenkomst tussen de provincie, de natuurbeheerorganisatie (indien van toepassing) en de initiatiefnemer.	Compensatiemaatregelen dienen te worden vastgelegd via de bestemmingsplannen.	Het bevoegd gezag en de initiatiefnemer dienen een overeenkomst af te sluiten.

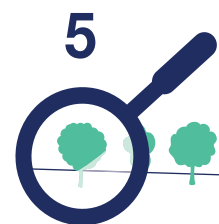
In de praktijk sluit alleen de provincie Noord-Holland standaard een compensatieovereenkomst af. Borging van de compensatieafspraken voor het NNN vindt in de andere drie provincies met name plaats via gemeentelijke bestemmingsplannen.

Het opnemen van een boeteclausule bij het vastleggen van de compensatieafspraken kan bijdragen aan het afdwingbaar maken van de afspraken.

BOETECLAUSULE				
	FLEVOLAND	NOORD-HOLLAND	UTRECHT	ZUID-HOLLAND
	De provincie is terughoudend met de inzet van een boeteclausule.	Indien de initiatiefnemer een private partij is, neemt de provincie een boeteclausule op.	De provincie heeft in haar beleid geen boeteclausule opgenomen.	De provincie is terughoudend met de inzet van een boeteclausule.

Monitoring en veldcontroles

Om na te gaan of de uitvoering van de compensatiemaatregelen conform de gemaakte afspraken verloopt, zal de provincie de voortgang moeten monitoren. De provincie kan dit doen aan de hand van voortgangsrapportages van gemeenten, initiatiefnemers of (natuurbeheer)organisaties die de natuurcompensatie realiseren. In aanvulling op voortgangsrapportages is het ook wenselijk om veldcontroles uit te voeren na afronding van een natuurcompensatieproject.



Het monitoren van natuurcompensatie

				
	FLEVOLAND	NOORD-HOLLAND	UTRECHT	ZUID-HOLLAND
BELEID	Gemeenten moeten jaarlijks aan GS rapporteren over de voortgang van de compensatiemaatregelen.	Initiatiefnemers moeten jaarlijks aan GS rapporteren over de voortgang van de compensatiemaatregelen.	De provincie heeft geen beleid opgesteld voor het monitoren van de compensatiemaatregelen.	Gemeenten moeten jaarlijks aan GS rapporteren over de voortgang van de compensatiemaatregelen.
PRAKTIJK	De provincie vertrouwt op signalen uit het veld als de compensatie niet conform planning verloopt.	Conform beleid ontvangt de provincie jaarlijks voortgangsrapportages van de initiatiefnemers.	In 2016 is de provincie begonnen met het opstellen van een monitor, waarvoor de provincie voortgangsinformatie opvraagt bij initiatiefnemers.	De provincie informeert jaarlijks bij de initiatiefnemers naar de uitvoering van de natuurcompensatieprojecten.

Geen enkele provincie heeft in het beleid opgenomen dat er (periodieke) veldcontroles dienen te worden uitgevoerd bij natuurcompensatieprojecten. Uitzondering is de provincie Utrecht die dit voor boscompensatie wel heeft gedaan.

				
	FLEVOLAND	NOORD-HOLLAND	UTRECHT	ZUID-HOLLAND
VELDCONTROLES PRAKTIJK	De Omgevingsdienst Flevoland Gooi en Vechtstreek (OFGV) voert veldcontroles uit bij Natura 2000-gebieden en bosgebieden. In 2015 zijn alle herbegrenzings van het NNN in het veld gecontroleerd.	De Regionale Uitvoeringsdienst Noord-Holland-Noord (RUD NHN) voert veldcontroles uit bij boscompensatieprojecten. Voor alle overige projecten voert de afdeling Beheer en Uitvoering veldcontroles uit. Bij grote projecten vinden tevens tussentijdse veldcontroles plaats.	De Regionale Uitvoeringsdienst Utrecht (RUD Utrecht) dient bij alle boscompensatieprojecten een veldcontrole uit te voeren binnen vier jaar na de kapmelding. Op dit moment is er een achterstand bij de uitvoering van deze controles.	De Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid (OD ZHZ) voert veldcontroles uit bij natuurcompensatie voor Natura 2000-gebieden.

Om inzicht te krijgen in de voortgang van de natuurcompensatieprojecten is het van belang dat PS regelmatig geïnformeerd worden. Daarnaast is belangrijk dat relevante informatie over natuurcompensatie niet alleen bij de provincie bekend is, maar dat deze ook beschikbaar wordt gesteld aan andere betrokkenen. Bijvoorbeeld bij initiatiefnemers, gemeenten, burgers en natuurbeheerorganisaties, zodat een ieder kennis kan nemen van de (on)mogelijkheden bij een ruimtelijke ingreep in een natuurbeschermingsgebied. Hierbij kan gedacht worden aan het digitaal toegankelijk maken van informatie over de provinciale regelgeving omtrent ruimtelijke ontwikkelingen in beschermde natuurgebieden en aan het digitaal toegankelijk maken van kaarten van de verschillende beschermde natuur(compensatie)gebieden.



INFORMATIE
GS AAN PS

 FLEVOLAND	 NOORD-HOLLAND	 UTRECHT	 ZUID-HOLLAND
GS informeren PS ad hoc over natuurcompensatieprojecten.	GS informeren PS jaarlijks over de voortgang van natuurcompensatieprojecten.	GS informeren PS ad hoc over natuurcompensatieprojecten.	GS informeren PS ad hoc over natuurcompensatieprojecten. Vanaf 2017 willen GS PS jaarlijks informeren.

Informatievoorziening voor initiatiefnemers

Provincies Flevoland (**Natuurcompensatie Flevoland**), Noord-Holland (**NNN-wijzer Noord-Holland**) en Utrecht (**EHS-wijzer Utrecht**) hebben via hun websites informatie over natuurcompensatie en natuurcompensatieprojecten beschikbaar gesteld. Provincie Zuid-Holland heeft geen specifieke website voor initiatiefnemers opgesteld, waarop het beleid omtrent natuurcompensatie wordt uitgelegd. Wel heeft Zuid-Holland digitale kaarten beschikbaar gesteld met daarop beschermde natuurgebieden.

Reactie Gedeputeerde Staten



PROVINCIE FLEVOLAND

Randstedelijke Rekenkamer
Mevrouw Dr. Ir. A.W.C. Hoenderdos-Metselaar
Teleportboulevard 110
1043 EJ AMSTERDAM

Postbus 55
8200 AB Lelystad

Telefoon
(0320)-265265
Fax
(0320)-265260
E-mail
provincie@Flevoland.nl
Website
www.flevoland.nl



Verzenddatum

19 APR. 2017

Bijlagen

Uw kenmerk

Ons kenmerk

2054637

Onderwerp

bestuurlijke reactie natuurcompensatie

Geachte mevrouw Hoenderdos-Metselaar,

Graag maken we van de gelegenheid gebruik om te reageren op het concept van de bestuurlijke nota *Natuurlijk bevoegd*. U hebt onderzoek gedaan in de vier Randstedelijke provincies naar natuurcompensatie. Het rapport dat wij op 28 maart 2017 ontvingen, is goed leesbaar en brengt het onderwerp overzichtelijk in kaart. Ook de provincievergelijking vinden wij van toegevoegde waarde. Uw nota sluit aan op de in augustus 2016 gepubliceerde onderzoeksopzet.

Het onderzoek richt zich op:

- Het inzichtelijk maken van de regierol van de provincies bij natuurcompensatie aan de hand van de aanbevelingen uit eerdere (rekenkamer-)onderzoeken naar natuurcompensatie;
- De opzet van het huidige natuurcompensatiebeleid van de vier Randstadprovincies;
- De uitvoering van het provinciaal natuurcompensatiebeleid op hoofdlijnen

Conclusie

De centrale vraagstelling is enerzijds hoe de provincie haar regierol op het gebied van natuurcompensatie invult en anderzijds welke verbeteringen er binnen het natuurcompensatiebeleid mogelijk zijn. Uw algemene conclusie luidt:

- *De provincie Flevoland kent een beknopte roloppvatting voor wat betreft de regie bij natuurcompensatie. Zo staat de provincie meer op afstand bij de totstandkoming en de uitvoering van de compensatieafspraken voor het NNN (Nationaal Netwerk Natuur).*
- *Verbeteringen binnen het natuurcompensatiebeleid zijn mogelijk op het gebied van het uitwerken van het provinciale instrument 'herbegrenzing', de registratie van bosgebieden waarvoor de provincie vanaf 2017 verantwoordelijk is, de borging van de compensatiemaatregelen voor het NNN, het monitoren en controleren ervan en de informatievoorziening aan Provinciale Staten.*

Wij kunnen ons vinden in deze formulering. Daarbij merken we op dat wij de regierol serieus nemen. In ons beleid gaan wij er van uit dat de natuurwaarden moeten worden beschermd. Dat is het doel in het kader waarvan het instrument 'compensatie' moet worden geplaatst. Onze basishouding is dat wij onze regietaak niet zwaarder opvatten dan noodzakelijk. Daarom benaderen wij ieder initiatief op zichzelf. De noodzakelijke natuurcompensatie gaat wat ons betreft gepaard met een zo laag mogelijke (administratieve) belasting. Niet alleen past deze houding bij onze

Inlichtingen bij
drs. G. de Vos

Doorkiesnummer
0320 265759

Bezoekadres
Visarendreef 1
Lelystad

provincie, ook de nieuwe Wet natuurbescherming zoals deze recent van kracht is geworden wijst in deze richting (pagina 26). Daarbij gaat het immers om de balans tussen het natuurbelang dat moet worden beschermd en de vraag van de veroorzaker, de initiatiefnemer. Uitgangspunt is dat de compensatie gerealiseerd moet worden.

De Rekenkamer constateert terecht dat de provincie in haar huidige beleid voor het NNN geen duidelijk onderscheid maakt tussen het instrument *natuurcompensatie* - waarvoor het "nee, tenzij" regime moet worden doorlopen - en het instrument *herbegrenzing*. Bij een herbegrenzing kan het college een lichtere versie van natuurbescherming toepassen volgens het "ja, want" regime.

Provincievergelijking

De vergelijking met andere provincies heeft ons interessante informatie opgeleverd. Zo constateren wij dat Flevoland zich als enige heeft beperkt in het hanteren van de landelijke regelgeving en geen aanvullend beleid heeft opgesteld. Dit sluit aan bij onze opvatting om waar dat kan het beleid eenvoudig te houden. Ook werken wij vanuit het vertrouwen dat afspraken over compenserende maatregelen - zeker waar het andere overheden betreft - niet in overeenkomsten hoeft te worden vastgelegd. In dergelijke gevallen verwachten wij geen periodiek veldonderzoek en jaarlijkse voortgangsrapporten. Wel vinden wij het van belang dat wij onze informatievoorziening actueel houden en waar mogelijk uitbreiden.

Aanbevelingen

Onderstaande aanbevelingen zijn gericht aan Provinciale Staten. In onze reactie per aanbeveling zullen wij kort ingaan op onze opvatting.

Aanbeveling 1

Vraag GS om het provinciale instrument 'herbegrenzing' helder uit te werken, zodat duidelijk wordt wanneer dit instrument al dan niet mag worden ingezet.

Reactie

In deze aanbeveling kunnen wij ons vinden. Het onderscheid tussen 'compensatie' en 'herbegrenzing' kunnen wij uitwerken en concreet maken in aangescherpte spelregels. Gelet op de gewijzigde wetgeving vanaf 1 januari 2017 ligt het voor de hand de Verordening Fysieke Leefomgeving onder andere op dit onderdeel te actualiseren. Deze aanbeveling sluit goed aan bij het coalitie uitvoeringsprogramma waarin al een evaluatie van de spelregels EHS is voorzien, zodanig dat de spelregels gewenste ontwikkelingen niet belemmeren en de rol van Provinciale Staten bij natuurcompensatie helder is.

Aanbeveling 2

Vraag GS om een kaart bij te houden met daarop de bosgebieden waarvoor de provincie vanaf 2017 verantwoordelijk is vanuit de Wet natuurbescherming.

Reactie

Deze aanbeveling heeft onze instemming. Formeel is deze bevoegdheid is per 01-01-2017 gedecentraliseerd. Vanuit oogpunt van transparantie en heldere regelgeving is dit een waardevol advies, zodat aangeduid is op welke gebieden en locaties de regelgeving (inclusief herplantplicht) van toepassing is. Wel merken wij op adequate informatie inzet zal kosten, bijvoorbeeld wat betreft wegbeplanting en landschapselementen. Bovendien is veel informatie ook elders op het internet te vinden.

Aanbeveling 3

Vraag GS om ervoor te zorgen dat de afgesproken compensatiemaatregelen voor NNN-gebieden meer afdwingbaar worden vastgelegd, bijvoorbeeld in een overeenkomst tussen de initiatiefnemer en het bevoegd gezag. Hiermee kan de uitvoering van de gemaakte afspraken worden gevolgd en de initiatiefnemer worden aangesproken als de uitvoering achterblijft.

In alle gevallen van compensatie leggen wij op gepaste wijze vast wat gecompenseerd moet worden, waar en wanneer. Dit gebeurt niet altijd in overeenkomsten, maar nu eens in beschikingsvoorwaarden, dan weer in correspondentie en soms uitsluitend in kaartmateriaal bijvoorbeeld van een bestemmingsplan. Dit hangt onder andere af van de initiatiefnemer en de omvang van het initiatief. Als de provincie zelf initiatiefnemer is sluiten wij geen overeenkomst af, terwijl bijvoorbeeld in het kader van het programma Nieuwe Natuur voor ieder initiatief wel realisatieovereenkomsten afsluiten. Wij hanteren op dit moment de lijn dat wij de compensatieafspraken in overeenkomsten vastleggen indien er sprake is van een grote compensatieopgave en/of er sprake is van een uitsluitend zakelijke en eenmalige relatie met de initiatiefnemer. Wij zijn van mening dat de huidige uitvoeringspraktijk goed past bij de wijze van samenwerking met partners zoals we die in Flevoland voorstaan. Wij zien geen aanleiding om deze bestaande werkwijze te veranderen.

Aanbeveling 4

Vraag GS om de compensatiemaatregelen te monitoren, door jaarlijks - conform beleid - voortgangsrapportages op te vragen.

Reactie

Uiteraard moeten wij er voor zorgen dat de afgesproken compensatie wordt gerealiseerd binnen de overeengekomen periode. In een aantal gevallen is in Flevoland echter sprake van een beperkte omvang van de natuurcompensatie. Het jaarlijks generiek vragen om voortgangsrapportages vinden wij dan een te zwaar instrument. Wel houden wij de vinger aan de pols via ambtelijke contacten, zodat de natuurcompensatie op tijd is gerealiseerd. De verantwoordelijkheid ligt wat ons betreft primair bij de initiatiefnemer. Wij realiseren ons dat dit een lichte invulling is van onze regierol.

Aanbeveling 5

Vraag GS om ervoor te zorgen dat standaard veldcontroles worden uitgevoerd bij compensatieprojecten voor NNN-gebieden, om na te gaan of de uitvoering van de natuurcompensatiemaatregelen conform afspraken is verlopen.

Reactie

Onze basishouding is dat wij er op vertrouwen dat de gebiedspartners de afspraken nakomen. Bovendien is het aantal compensaties en herbegrenzingszaken zo klein dat het volstaat om incidenteel een integrale controle te houden. Zowel de gebiedspartners als ook de Omgevingsdienst OFGV zijn onze ogen en oren in veld die ons actief op de hoogte stellen als zij ongewenste zaken constateren.

Aanbeveling 6

Spreek met GS af hoe en wanneer u geïnformeerd wilt worden over natuurcompensatieprojecten.

Reactie

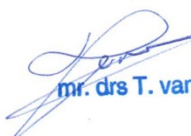
Volgens afspraak worden Provinciale Staten op de hoogte worden gebracht van iedere herbegrenzing en toepassing van de saldobenadering. Indien Provinciale Staten van mening zijn dat een andere frequentie of vorm van terugkoppeling de voorkeur heeft, dan kunnen wij dat aanpassen.

Met belangstelling zien wij de behandeling in Provinciale Staten tegemoet.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Flevoland,
de secretaris,

de voorzitter


mr. drs T. van der Wal


L. Verbeek

| Nawoord rekenkamer |

De Rekenkamer dankt GS voor hun positieve reactie op het onderzoek. Op enkele punten gaan wij graag nog in.

Met betrekking tot aanbeveling 2 onderschrijven we net als GS het belang dat de bosgebieden inzichtelijk zijn waarvoor de provincie vanaf begin dit jaar verantwoordelijk is geworden. Uit de provincievergelijking blijkt dat ook in de andere Randstadprovincies kaarten van de bosgebieden ontbreken. Wellicht dat in overleg met de andere provincies een efficiënte oplossing gevonden kan worden om deze kaarten op te stellen.

GS geven bij aanbeveling 3 aan dat het vastleggen van de compensatiemaatregelen niet standaard in een overeenkomst gebeurt, maar dat dit op verschillende manieren plaatsvindt. We kunnen ons voorstellen dat dit een werkwijze is die bij de provincie past. Wel willen we benadrukken dat de maatregelen voor alle betrokkenen bij natuurcompensatie navolgbaar moeten zijn en dat voor iedereen duidelijk is welke maatregelen, wanneer en waar moeten zijn uitgevoerd.

Met betrekking tot aanbeveling 4 en 5 kunnen we ons voorstellen dat het aanleveren van monitoringsrapportages en het standaard uitvoeren van veldcontroles een relatief zwaar middel is in sommige gevallen van natuurcompensatie van beperkte omvang. In deze gevallen zou volstaan kunnen worden met een lichtere vorm van monitoring en een integrale veldcontrole. Dat neemt niet weg dat monitoring en veldcontroles van belang zijn voor de provincie om te weten of de compensatiemaatregelen conform afspraken zijn uitgevoerd.

De behandeling van het rapport in PS zien we met belangstelling tegemoet.

| 1 | Inleiding

1.1 Aanleiding

In het dichtbevolkte Nederland is natuur een schaars goed. Met diverse vormen van natuurbeleid probeert de overheid natuur te ontwikkelen, te beschermen en de kwaliteit ervan te verbeteren. Aantasting van beschermde natuurgebieden door ruimtelijke ingrepen (zoals een verbreding van een weg) is in principe niet toegestaan. Enkel na een zorgvuldige afweging ('nee, tenzij') mogen dergelijke ruimtelijke ingrepen onder voorwaarden worden uitgevoerd. Zo kunnen ruimtelijke ontwikkelingen omwille van 'dwingende redenen van groot openbaar belang' waarvoor geen alternatieven zijn, worden toegestaan. De negatieve effecten op de natuur dienen daarbij zoveel mogelijk beperkt te worden en het natuurgebied dat wordt aangetast, moet door de initiatiefnemer van de ingreep gecompenseerd worden. De compensatieregels zijn afhankelijk van het beschermingsregime waaronder het natuurgebied valt. Zo zijn deze strenger voor de aantasting van een Natura 2000-gebied dan voor de aantasting van een natuurgebied dat alleen binnen het Natuurnetwerk Nederland (voorheen Ecologische Hoofdstructuur) valt. Naast de twee genoemde beschermingsregimes geldt er ook een beschermingsregime voor bosgebieden en eventueel een beschermingsregime voor gebieden die de provincie onder autonoom beleid heeft aangewezen als beschermd gebied, bijvoorbeeld belangrijke weidevogelgebieden. Indien er bij een ingreep tegelijkertijd meerdere beschermingsregimes van toepassing zijn, dan dienen de verschillende compensatieopgaven op elkaar afgestemd te worden.

Provincies hebben een belangrijke rol bij natuurcompensatie: *"Vanuit de verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid, zoals geregeld in het Natuurpact, en de verantwoordelijkheid voor het ruimtelijke orderingsbeleid geven de provincies invulling aan natuurcompensatie. Hiertoe behoort ook de regierol van de provincies om natuurcompensatie te realiseren."*¹ De Stuurgroep natuurcompensatie² geeft daarbij aan: *"Het vaststellen van de aard en omvang van de vereiste natuurcompensatie is een verantwoordelijkheid van de provincie."*³ Ook het IPO onderschrijft in reactie op een rapport van de Algemene Rekenkamer over natuurcompensatie, dat de regie bij natuurcompensatie bij de provincies ligt.⁴ Dit is volgens het IPO het gevolg van de ontwikkeling dat de afgelopen jaren de verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid steeds meer is overgedragen van het Rijk aan de provincies (decentralisatie natuurbeleid). Met de op 1 januari 2017 in werking getreden nieuwe Wet natuurbescherming is deze provinciale rol formeel geregeld: *"Met de inwerkingtreding van de nieuwe Natuurwet [de nieuwe Wet natuurbescherming] krijgen de provincies de regie over het natuurbeleid in de regio, terwijl voorheen de Rijksoverheid verantwoordelijk was. Hierover hebben het Rijk en provincies al eerder afspraken gemaakt. Na inwerkingtreding van de nieuwe Natuurwet op 1 januari 2017 worden de bevoegdheden ook formeel aan de provincies overgedragen."*⁵

In de afgelopen jaren zijn meerdere onderzoeken naar natuurcompensatie uitgevoerd, waaruit het beeld ontstaat dat de regie op natuurcompensatie ontbreekt. Zo geeft de Stuurgroep natuurcompensatie in 2013 aan, dat de wet- en regelgeving omtrent natuurcompensatie complex is en dat de in 2007 door de ministeries van LNV en VROM in samenwerking met provincies opgestelde Spelregels bij natuurcompensatie geactualiseerd moeten worden.⁶ In 2014 stelt de Zuidelijke Rekenkamer na onderzoek in de provincies Noord-Brabant en Limburg dat

¹ Staatssecretaris van Economische Zaken (2014), Reactie op conceptrapport Compensatie van schade aan natuurgebieden

² Bestaande uit vertegenwoordigers van o.a. het Ministerie van EZ, het IPO, de VNG, Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten.

³ Stuurgroep natuurcompensatie (2013), Eindrapport stuurgroep natuurcompensatie

⁴ IPO (2014), www.ipo.nl

⁵ IPO (2016), www.ipo.nl

⁶ Stuurgroep natuurcompensatie (2013), Eindrapport stuurgroep natuurcompensatie

compensatiemaatregelen beter moeten worden vastgelegd, dat controles tijdig moeten worden uitgevoerd en dat PS beter geïnformeerd moeten worden over de uitvoering van natuurcompensatieprojecten.⁷ De Algemene Rekenkamer geeft in 2014 aan dat er onvoldoende toezicht is op de naleving van de compensatieplicht en dat de verantwoordelijkheid voor dit toezicht niet goed geregeld is, waardoor het onduidelijk is of de compensatie daadwerkelijk tot volwaardige en blijvende vervanging van de aangetaste natuur leidt.⁸

Provincies kunnen hun regierol bij natuurcompensatie verschillend invullen, want de provincie is niet per definitie het bevoegd gezag bij ruimtelijke ingrepen in beschermde natuur. Dit doet zich vooral voor bij ingrepen in het Natuurnetwerk Nederland (NNN). In deze gevallen zal vaak een bestemmingsplanprocedure moeten worden doorlopen, waarvoor de gemeente bevoegd gezag is. De provincie kan het vastleggen, monitoren en controleren van de compensatiemaatregelen aan de gemeente overlaten. Maar de provincie kan er ook voor kiezen om zelf meer grip en controle te willen houden op een goede uitvoering van de natuurcompensatie, door bijvoorbeeld standaard een compensatieovereenkomst met initiatiefnemers en met de gemeente (als bevoegd gezag) af te sluiten en de uitvoering van de afgesproken maatregelen zelf te monitoren en te controleren.

De Rekenkamer geeft in dit onderzoek geen oordeel over welke invulling van de regierol beter is. Wel moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan, onafhankelijk van de gekozen regievorm. Hierbij gaat het om het opstellen van actueel provinciaal beleid, waarin regels zijn opgenomen voor het bepalen van de compensatieopgave; de registratie van beschermde natuurgebieden en natuurcompensatielocaties; de borging van de afgesproken compensatiemaatregelen; het monitoren en controleren van de afgesproken compensatiemaatregelen en het (periodiek) informeren van PS over de uitvoering van de compensatiemaatregelen. Daarnaast zijn er aspecten die de provincies kunnen overwegen om (meer) toe te passen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het bijhouden van een overzicht van gebieden die in aanmerking komen voor natuurcompensatie en het informeren van initiatiefnemers over de (on)mogelijkheden bij natuurcompensatie.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Doel van dit onderzoek is inzichtelijk maken hoe de Randstadprovincies hun rol op het gebied van natuurcompensatie vormgeven en uitvoeren. Daarbij betrekken we de aanbevelingen uit de eerder genoemde onderzoeken naar natuurcompensatie.

Centrale onderzoeksvraag

Hoe vult de provincie haar regierol op het gebied van natuurcompensatie in en welke verbeteringen zijn er binnen het natuurcompensatiebeleid mogelijk?

De regierol van de provincie is uitgewerkt in zes deelvragen:

1. Heeft de provincie concreet en actueel beleid opgesteld voor het beoordelen van ruimtelijke plannen waarbij een beschermd natuurgebied wordt aangetast?
2. Bepaalt de provincie de natuurcompensatieopgave aan de hand van concrete criteria?
3. Registreert de provincie beschermde natuurgebieden en (mogelijke) natuurcompensatiegebieden?
4. Zorgt de provincie voor waarborgen bij de uitvoering van natuurcompensatiemaatregelen (bijvoorbeeld door middel van een compensatieovereenkomst of privaatrechtelijk contract)?
5. Monitort en controleert de provincie de uitvoering van natuurcompensatiemaatregelen?

⁷ Zuidelijke Rekenkamer (2013), Kwaliteit natuurcompensatie provincie Limburg en Zuidelijke Rekenkamer (2014), Kwaliteit natuurcompensatie provincie Noord-Brabant

⁸ Algemene Rekenkamer (2014), Compensatie van schade aan natuurgebieden

6. Informeren GS aan PS over de voortgang van natuurcompensatieprojecten en stelt de provincie relevante informatie over natuurcompensatie beschikbaar?

De deelvragen zijn zo ingericht dat ze de verschillende fases bij natuurcompensatie volgen. Deze fases worden nader toegelicht onder het beoordelingskader in paragraaf 1.4.

1.3 Afbakening

Het onderzoek richt zich op:

- Het inzichtelijk maken van de invulling van de regierol door de Randstedelijke provincies bij natuurcompensatie aan de hand van de aanbevelingen uit eerdere (rekenkamer)onderzoeken naar natuurcompensatie;
- De waarborgen in het provinciale beleid om natuurcompensatie goed uit te kunnen voeren;
- De uitvoering van het provinciaal natuurcompensatiebeleid op hoofdlijnen.

In het onderzoek komt niet aan bod:

- Het onderzoeken van een juiste toepassing van het 'nee, tenzij'-principe bij afzonderlijke ruimtelijke plannen;
- Het onderzoeken van de voortgang van afzonderlijke natuurcompensatieprojecten;
- De onderzoeksmethode 'veldonderzoek', waarbij een specifiek natuurcompensatieproject in opdracht van de Rekenkamer door een ecooloog wordt onderzocht;
- Een beoordeling van de rol van andere betrokken partijen bij natuurcompensatie (zoals het Rijk, gemeenten en terreinbeherende organisaties als Staatsbosbeheer of Natuurmonumenten).

1.4 Beoordelingskader en werkwijze

De Rekenkamer hanteert voor het maken van haar bevindingen een beoordelingskader (zie Tabel 1).⁹ Dit is opgesteld op basis van aanbevelingen uit eerdere onderzoeken naar natuurcompensatie. Het gaat om de volgende rapporten (gerangschikt naar meest recente publicatiedatum):

- Algemene Rekenkamer, *Compensatie van schade aan natuurgebieden* (2014);
- Zuidelijke Rekenkamer, *Kwaliteit natuurcompensatie* (2013-2014);
- Groenfonds, *Puntensysteem natuurcompensatie en –saldering* (2013);
- Stuurgroep natuurcompensatie, *Eindrapport stuurgroep natuurcompensatie* (2013);
- Alterra, *Natuurcompensatie; Kansen, knelpunten en rekenregels* (2011).

In het beoordelingskader zijn de beoordelingscriteria gekoppeld aan de zes onderzoeksvragen. Door het toetsen van de criteria zijn de onderzoeksvragen beantwoord. Dit is in eerste instantie gedaan via documentenstudie, waarbij in ieder geval de vigerende provinciale verordening ruimte is betrokken. Aanvullend zijn interviews met de ambtelijke organisatie gehouden om na te gaan hoe de toepassing en uitvoering van dit beleid op hoofdlijnen plaatsvindt.

Onder de tabel wordt een korte beschrijving van de criteria gegeven. In de hoofdstukken 3 t/m 8 is een uitgebreidere beschrijving van de criteria opgenomen.

⁹ Een conceptversie is met de ambtelijke organisaties van de vier provincies besproken en op enkele details aangescherpt.

Tabel 1 Beoordelingskader

Onderzoeksvraag	Beoordelingscriterium
1 Heeft de provincie concreet en actueel beleid opgesteld voor het beoordelen van ruimtelijke plannen waarbij een beschermd natuurgebied wordt aangetast?	1a In het provinciale beleid c.q. in de provinciale beleidsregels is onderscheid gemaakt tussen de regimes die gelden voor de beschermde natuurgebieden. Per regime is aangegeven welke compensatievormen zijn toegestaan onder welke voorwaarden.
	1b Het provinciale beleid en de provinciale beleidsregels zijn actueel.
2 Bepaalt de provincie de natuurcompensatieopgave aan de hand van concrete criteria?	2 De provincie maakt gebruik van een standaard (reken)methodiek om de aantasting van de natuur en de compensatieopgave (kwantiteit en kwaliteit) te bepalen.
3 Registreert de provincie beschermde natuurgebieden en (mogelijke) natuurcompensatiegebieden?	3a De provincie houdt een actuele kaart bij van de verschillende beschermde natuurgebieden, waarbij voor elk gebied duidelijk is onder welk beschermingsregime het valt.
	3b De provincie houdt een actuele kaart bij van de vastgestelde locaties waar natuurcompensatie gerealiseerd gaat worden.
	3c De provincie heeft een actueel overzicht van locaties die mogelijk in aanmerking komen voor natuurcompensatie.
4 Zorgt de provincie voor waarborgen bij de uitvoering van natuurcompensatiemaatregelen (bijvoorbeeld d.m.v. een compensatie-overeenkomst of privaatrechtelijk contract)?	4 De afgesproken compensatiemaatregelen zijn afdwingbaar.
5 Monitort en controleert de provincie de uitvoering van natuurcompensatiemaatregelen?	5a De provincie monitort de uitvoering van de natuurcompensatiemaatregelen.
	5b De provincie voert veldcontroles uit bij natuurcompensatieprojecten.
6 Informeren GS aan PS over de voortgang van natuurcompensatieprojecten en stelt de provincie relevante informatie over natuurcompensatie beschikbaar?	6a GS informeren PS periodiek over de voortgang van natuurcompensatieprojecten.
	6b De provincie maakt informatie over natuurcompensatie en natuurcompensatieprojecten openbaar via internet (bijv. via www.portaalnatuurenlanschap.nl of provinciale website).

Toelichting op bovenstaande criteria

Ad 1) Indien een initiatiefnemer een ruimtelijk plan heeft opgesteld waarbij een beschermd natuurgebied zal worden aangetast, dan zal de provincie dit plan moeten beoordelen aan de hand van concreet en actueel beleid om te bepalen of er voldoende rekening wordt gehouden met de (provinciale) natuurbelangen.¹⁰ Bij het beoordelen van het plan en de voorgestelde compensatie dient de provincie rekening te houden met het soort natuurgebied (Natura 2000, Natuurnetwerk Nederland¹¹, bosgebieden en/of autonoom beleid), omdat de wet- en regelgeving per beschermingsregime verschilt.

¹⁰ Initiatiefnemers kunnen private partijen zijn, zoals een projectontwikkelaar die woningen wil bouwen in een beschermd natuurgebied. Initiatiefnemers kunnen ook overheden zijn zoals gemeenten, rijk en de provincie zelf (bijvoorbeeld bij de verbreding van een provinciale weg). In alle gevallen heeft de provincie de mogelijkheid om de plannen te beoordelen.

¹¹ Het Natuurnetwerk Nederland (NNN) is de opvolger van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS); een netwerk van bestaande en nieuw aan te leggen natuurgebieden. Waar in het onderzoek wordt gesproken over NNN kan ook EHS worden gelezen en vice versa.

- Ad 2) Bij het bepalen van de natuurcompensatieopgave moet worden nagegaan hoe groot de aantasting van het natuurgebied is, zowel kwantitatief (aantal hectares) als kwalitatief. Immers, een stuk bos dat tientallen jaren oud is, kan een grotere waarde vertegenwoordigen dan een stuk grasland van dezelfde omvang.
- Ad 3) Een goede registratie van de beschermde natuurgebieden en natuurcompensatiegebieden is belangrijk, zodat voor een ieder duidelijk is waar de verschillende soorten natuurgebieden liggen. Ook het registreren van potentiële natuurcompensatiegebieden is te overwegen, omdat het voor initiatiefnemers dikwijls lastig is om geschikte compensatielocaties te vinden. Als er geen geschikte locatie kan worden gevonden, is in sommige gevallen (onder strikte voorwaarden) financiële compensatie toegestaan. In dat geval wordt een gelabeld bedrag in het nationaal of een provinciaal Groenfonds gestort, zodat deze middelen alsnog ten goede kunnen komen aan natuur(compensatie).
- Ad 4) Door het vastleggen van de compensatiemaatregelen (in bijvoorbeeld een compensatieovereenkomst of privaatrechtelijk contract) kan de uitvoering van de gemaakte afspraken worden gevolgd en bij achterblijven kan de initiatiefnemer daarop worden aangesproken. De mogelijkheden van de provincie voor het afdwingen van de compensatiemaatregelen zijn niet in alle situaties gelijk. Als bijvoorbeeld Rijkswaterstaat namens de rijksoverheid een ruimtelijke ingreep doet in een NNN-gebied, dan zijn de mogelijkheden voor de provincie beperkt tot het indienen van een zienswijze op het plan. Bij een gemeente heeft de provincie meer mogelijkheden om maatregelen af te dwingen via het ruimtelijk spoor, aangezien de bestemmingsplannen in lijn moeten zijn met de provinciale verordening ruimte; naast het indienen van een zienswijze, kan de provincie ook een aanwijzing (proactief en reactief) geven.
- Ad 5) Om na te gaan of de uitvoering van de natuurcompensatiemaatregelen daadwerkelijk conform afspraken verloopt, zal de provincie de voortgang moeten monitoren door het opvragen van voortgangsinformatie en het (laten) uitvoeren van veldcontroles.
- Ad 6) Om de voortgang van de natuurcompensatieprojecten te kunnen volgen, zullen PS periodiek geïnformeerd moeten worden. Ten slotte is het van belang dat relevante informatie over natuurcompensatie niet alleen bij de provincie bekend is, maar dat deze ook beschikbaar wordt gesteld aan andere betrokkenen zoals initiatiefnemers en natuurbeheerorganisaties. Hierbij gaat het om het inzichtelijk maken van informatie over de provinciale regelgeving omtrent ruimtelijke ontwikkelingen in beschermde natuurgebieden en het digitaal toegankelijk maken van kaarten van de compensatiegebieden.

| 2 | Achtergrond

Er zijn verschillende soorten beschermde natuurgebieden in Nederland; Natura 2000-gebieden, het Natuurnetwerk Nederland, bosgebieden en eventueel onder autonoom beleid aangewezen beschermde gebieden, bijvoorbeeld belangrijke weidevogelgebieden. Deze natuurgebieden worden vanuit Europese, landelijke en/of provinciale wet- en regelgeving beschermd (zie Tabel 2).

Tabel 2 Belangrijkste wetten en regels voor bescherming natuurgebieden

Natura 2000-gebieden	NNN-gebieden	Bosgebieden	Autonoom beleid
Wet natuurbescherming, hoofdstuk 2 (2017)	Wet ruimtelijke ordening (2008)	Wet natuurbescherming, hoofdstuk 4 (2017)	
	Spelregels EHS (2007)*		
	Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro, 2012) en Ontwerpbesluit Kwaliteit leefomgeving (2016)		
Provinciale Verordening	Provinciale Verordening (evt. provinciale beleidsregel)	Provinciale Verordening	Provinciale Verordening (evt. provinciale beleidsregel)

* Dit document is opgesteld door LNV, VROM en provincies. Het kent geen wettelijke status, maar is wel van belang geweest bij het opstellen van het provinciale compensatiebeleid. Onderdelen uit de Spelregels EHS zijn geformaliseerd in het Barro.

De bescherming van de verschillende soorten natuurgebieden en daarmee ook de regels voor natuurcompensatie is, zoals eerder vermeld, niet gelijk. Nieuwe menselijke invloeden in of op een natuurgebied dienen getoetst te worden, om de gevolgen voor de natuur na te gaan. In dit hoofdstuk gaan we in op de verschillende beschermingsregimes en beschrijven we de belangrijkste verschillen met betrekking tot mogelijke natuurcompensatiemaatregelen.

2.1 Natura 2000

Om de natuur in Europa als geheel te beschermen en te ontwikkelen, werken lidstaten van de Europese Unie samen aan Natura 2000. Dit is de overkoepelende naam voor gebieden die worden beschermd vanuit de Vogel- en Habitatrichtlijn. Nationale wet- en regelgeving voor Natura 2000-gebieden en leefgebieden van beschermde soorten is opgenomen in de vanaf 1 januari 2017 inwerking getreden nieuwe Wet natuurbescherming, die de Natuurbeschermingswet, Flora- en Faunawet en de Boswet heeft vervangen. In Natura 2000-gebieden worden specifieke diersoorten en hun natuurlijke leefomgeving beschermd om de biodiversiteit te behouden. Nederland telt ruim 160 Natura 2000-gebieden, die provincieoverschrijdend kunnen zijn.¹² Hiervan liggen er 9 in Flevoland, 19 in Noord-Holland, 9 in Utrecht en 23 in Zuid-Holland.¹³

De staatssecretaris van EZ heeft via een besluit gebieden als Natura 2000 aangewezen. In het zogeheten aanwijzingsbesluit staat wat beschermd wordt (welke vogels, planten, dieren en hun leefgebieden), welke doelen

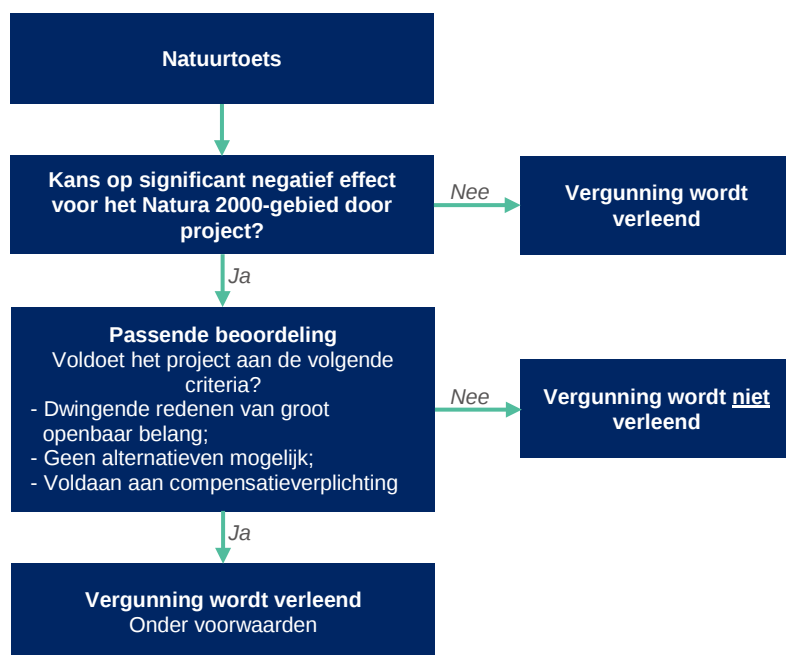
¹² Rijksoverheid (2016), www.rijksoverheid.nl

¹³ Provincie Flevoland (2016), www.flevoland.nl; Provincie Noord-Holland (2016), www.noord-holland.nl; Provincie Utrecht (2016), www.provincie-utrecht.nl; en Provincie Zuid-Holland (2016), www.zuid-holland.nl

gerealiseerd moeten worden (behoud, herstel, uitbreiding) en wat de exacte begrenzing van het gebied is. Na de definitieve aanwijzing van een Natura 2000-gebied moet binnen drie jaar een beheerplan worden opgesteld, dat vervolgens maximaal zes jaar geldig is. Hierin staat wat er moet gebeuren om de instandhoudingsdoelstellingen voor dat gebied te halen en wie dat gaat doen. Beheerplannen worden opgesteld in nauw overleg met eigenaren, gebruikers en andere betrokken overheden, vooral gemeenten, waterschappen en provincies. In de meeste gevallen dient de provincie het voortouw te nemen bij het opstellen van het beheerplan.¹⁴ Voor gebieden die geheel of gedeeltelijk worden beheerd door het Rijk (zoals grote wateren en defensie terreinen) ligt het voortouw bij het Rijk.

Voor Natura 2000-gebieden geldt een streng beschermingsregime dat rechtstreeks voortvloeit uit de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn. Zo is het verboden zonder vergunning van GS projecten te realiseren of andere handelingen te verrichten die de kwaliteit van de natuurlijke habitats of de habitats van soorten in dat gebied kunnen verslechteren of een significant verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor dat gebied is aangewezen. Niet alleen activiteiten in een Natura 2000-gebied hebben invloed op de staat van instandhouding van het gebied, ook activiteiten buiten het gebied kunnen de natuurwaarden in een gebied beïnvloeden. Dit wordt 'externe werking' genoemd. Er bestaat geen ruimtelijke grens voor externe werking: bepalend zijn de effecten op de instandhoudingsdoelstellingen van de soorten en habitattypen in het Natura 2000-gebied, ongeacht de afstand tot het beschermde gebied.¹⁵

De provincie is verantwoordelijk voor de toetsing van handelingen met mogelijke gevolgen voor Natura 2000-gebieden (zie Figuur 2).¹⁶



Figuur 1 Stappenplan bij beoordeling ingreep Natura 2000¹⁷

¹⁴ Regiegroep Natura 2000 (2016), www.natura2000.nl

¹⁵ Regiegroep Natura 2000 (2016), www.natura2000.nl

¹⁶ Deze provinciale verantwoordelijkheid geldt niet voor alle handelingen. Zo is de minister van EZ bevoegd gezag voor de vergunningverlening bij bijv. landaanwinningen in zee, defensie, hoofdinfrastructuur en bepaalde vormen van beroepsvisserij (zoals schaal- en schelpdiervisserij en sleepnetvisserij in zoute wateren).

¹⁷ Regiegroep Natura 2000 (2016), www.natura2000.nl, bewerking Randstedelijke Rekenkamer

GS verlenen voor een ruimtelijk plan uitsluitend een vergunning, indien uit de natuurtoets de zekerheid is verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet significant zal aantasten. Als uit de natuurtoets niet deze vereiste zekerheid is verkregen, dan kan de vergunning eventueel toch worden verleend als voldaan wordt aan elk van de volgende voorwaarden:

- a) er zijn geen alternatieve oplossingen;
- b) het project is nodig om dwingende redenen van groot openbaar belang (met inbegrip van redenen van sociale of economische aard); en
- c) de nodige compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft.¹⁸

In de voormalige Natuurbeschermingswet, die tot en met 31 december 2016 van toepassing was, was nog expliciet bepaald dat:

- Compensatie zoveel mogelijk moet plaatsvinden in de directe omgeving van het aangetaste Natura 2000-gebied. Als blijkt dat er binnen het Natura 2000-gebied geen mogelijkheden voor compensatie zijn, maar wel direct aangrenzend aan dat gebied, kan onder voorwaarden ook gecompenseerd worden buiten het betreffende Natura 2000-gebied;
- Compensatie moet betrekking hebben op dezelfde natuurwaarden die door de ingreep worden aangetast;
- Compensatie dient plaats te vinden voorafgaand of tijdens de uitvoering van de ingreep die zorgt voor aantasting; en
- Financiële compensatie is niet toegestaan.¹⁹

In de nieuwe Wet natuurbescherming hebben provincies meer beleidsvrijheid gekregen en kunnen PS via een verordening aanvullende bepalingen opnemen, onder meer over de wijze van compenseren en het tijdsbestek waarbinnen de compensatie moet plaatsvinden.²⁰ Dit wordt door de Stuurgroep natuurcompensatie als een verbetering gezien: *“Een verschil is dat de huidige bepalingen over de wijze van compenseren en het tijdsbestek waarbinnen de compensatie moet plaatsvinden, alsmede de mogelijkheid van nadere ministeriële regelingen ten aanzien van compenserende maatregelen, niet meer terugkomen in de nieuwe wet. Het is in de nieuwe situaties aan het bevoegd gezag <vrijwel altijd de provincie> om hieraan, bijvoorbeeld in de voorschriften bij het verlenen van de vergunning, al dan niet voorwaarden te verbinden.”*²¹ Niettemin geldt dat de Europese Commissie in haar leidraad heeft bepaald dat de compenserende maatregelen tijdig gereed moeten zijn, zodat verzekerd wordt dat de samenhang van het Natura 2000-gebied in stand blijft. De compenserende maatregelen moeten dus gerealiseerd zijn op het moment dat de significante effecten optreden, of daar in ieder geval gelijk mee opgaan. Deze voorwaarde is in de nieuwe Wet natuurbescherming niet meer expliciet opgenomen.

2.2 Natuurnetwerk Nederland (voorheen Ecologische Hoofdstructuur)

Het Natuurnetwerk Nederland (NNN) is het Nederlands netwerk van bestaande en nieuw aan te leggen natuurgebieden. Voorheen heette het Ecologische Hoofdstructuur (EHS), dat in 1990 is geïntroduceerd. Het NNN, aangewezen als nationaal belang, moet natuurgebieden beter met elkaar en met omringende agrarische gebieden verbinden.²²

¹⁸ Art 2.8 Wet natuurbescherming Vastgesteld: 16/12/2015

¹⁹ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2005), Algemene Handreiking Natuurbeschermingswet 1998

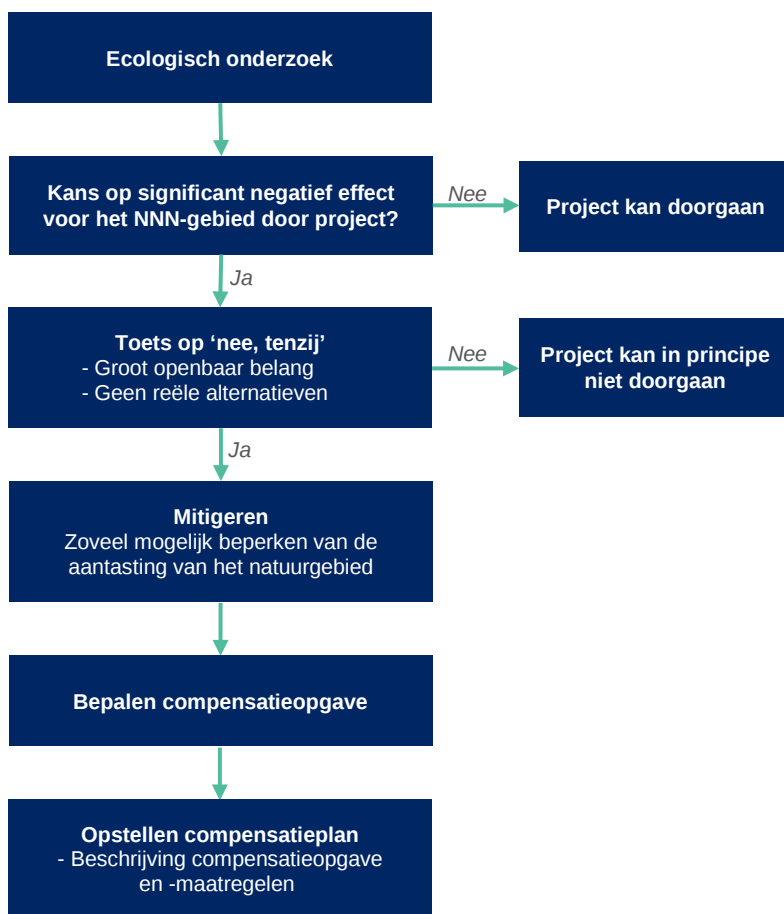
²⁰ Art 2.9 Wet natuurbescherming Vastgesteld: 16/12/2015

²¹ Stuurgroep natuurcompensatie (2013), Eindrapport stuurgroep natuurcompensatie

²² Ministerie van Infrastructuur en mobiliteit (2013), Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) en Ontwerpbesluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) vastgesteld: 01/07/2016

Vanaf 2014 zijn de provincies verantwoordelijk voor de begrenzing, bescherming en ontwikkeling van het NNN. Tot die tijd was de Rijksoverheid hiervoor medeverantwoordelijk. In het Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur 2011-2012 had het Rijk met de provincies afgesproken dat de EHS uiterlijk op 1 juli 2013 zou worden herijkt. In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte/Asscher (oktober 2012) hebben Rijk en provincies vervolgens geen nieuwe afspraken meer gemaakt over de omvang van de EHS. Wel is in het Natuurpact de ambitie vermeld om in de periode 2011-2027 nog minimaal 80.000 hectare nieuwe natuur in te richten. De term EHS is toen gewijzigd in NNN.²³

Elk NNN-gebied heeft een zogeheten natuurdoel. Een natuurdoel beschrijft een bepaalde natuurkwaliteit en wordt gebruikt als een toetsbare doelstelling voor een natuurgebied. De provincies bepalen de natuurdoelen per NNN-gebied. Als een initiatiefnemer van plan is om een ingreep te doen in het NNN, dan moeten de gevolgen voor het NNN-gebied worden nagegaan. De verschillende stappen die hierbij moeten worden genomen zijn weergegeven in Figuur 3.



Figuur 2 Stappenplan bij beoordeling ingreep in NNN

Het beschermingsregime van NNN-gebieden bestaat eruit dat er geen toestemming mag worden verleend aan activiteiten die per saldo leiden tot een significante aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden, of tot een significante vermindering van de oppervlakte van of samenhang tussen NNN-gebieden.

²³ Algemene Rekenkamer (2014), Beschermingsregimes EHS, Natura 2000 en overige natuurgebieden (internet bijlage)

Toestemming voor dergelijke activiteiten kan alleen worden gekregen indien:

- a) er sprake is van een groot openbaar belang;
- b) er geen reële alternatieven zijn; en
- c) de negatieve effecten op de wezenlijke kenmerken en waarden, de oppervlakte en de samenhang worden beperkt en de overblijvende effecten gelijkwaardig worden gecompenseerd.

Deze zorgvuldige afweging staat bekend als het 'nee, tenzij'-principe en lijkt op de passende beoordeling die bij Natura 2000-gebieden wordt gemaakt (nl. geen alternatieve oplossingen; *dwingende* redenen van groot openbaar belang en compensatie wordt getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft). De te compenseren aantasting in het NNN-gebied wordt bepaald op grond van de wezenlijke kenmerken en waarden die de provincie aan het NNN-gebied heeft toegekend. Daarbij wordt gekeken naar oppervlakte, kwaliteit en ruimtelijke samenhang van het NNN.

Op de toepassing van het compensatiebeginsel en het nee-tenzij-principe zijn twee uitzonderingen mogelijk. Eén voor individuele ingrepen en één voor een combinatie van projecten. Deze zijn beschreven in de landelijke Spelregels EHS die in 2007 door de ministeries van LNV en VROM en de provincies zijn opgesteld:

- Kleinschalige herbegrenzing: De grenzen van een NNN-gebied worden aangepast, maar de omvang van het NNN mag niet afnemen. Dit is mogelijk om de ruimtelijke samenhang van het NNN te verbeteren ('herbegrenzing om ecologische redenen') of om kleinschalige ontwikkelingen op lokaal niveau met een individueel belang mogelijk te maken ('herbegrenzing om andere dan ecologische redenen').²⁴
- Saldobenadering: Meerdere plannen, projecten of handelingen met een onderlinge samenhang worden binnen één ruimtelijke visie gepresenteerd en beoordeeld. Hiermee moet de kwaliteit en/of kwantiteit van het NNN op gebiedsniveau per saldo te verbeteren.²⁵

Bij het NNN bestaat de mogelijkheid dat de natuurcompensatiemaatregelen pas gereedkomen nadat de ruimtelijke ingreep al heeft plaatsgevonden. Daarnaast bestaat bij het NNN de mogelijkheid tot financiële compensatie. Bij financiële compensatie wordt (niet direct) vervangende natuur aangelegd, maar betaalt de initiatiefnemer een afkoopsom waarmee later alsnog natuurmaatregelen kunnen worden getroffen. Deze vorm van compensatie veelal alleen toegestaan indien fysieke compensatie niet mogelijk is gebleken.

De wet- en regelgeving voor het NNN verloopt via het ruimtelijk spoor; via de Wet ruimtelijke ordening (Wro uit 2008) en het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro uit 2012). Het beschermingsregime van het NNN is bindend voor gemeenten, doordat provincies de regels uit het Barro hebben doorvertaald in de provinciale ruimtelijke verordeningen en eventueel in andere provinciale beleidsregels en beleidsdocumenten. Gemeenten dienen bij vaststelling van bestemmingsplannen en bij het verlenen van omgevingsvergunningen voor het afwijken van een bestemmingsplan de regels met betrekking tot het NNN toe te passen, zoals deze voortvloeien uit de provinciale ruimtelijke verordening. Gemeenten dienen in het bestemmingsplan vast te leggen wat wel en niet mag in een NNN-gebied. Het beschermingsregime is pas bindend voor burgers en bedrijven als deze is opgenomen in het gemeentelijke bestemmingsplan. Bij nieuwe ontwikkelingen is een aanpassing van het bestemmingsplan (of een omgevingsvergunning om af te wijken) nodig, waarbij aan de provinciale ruimtelijke verordening dient te worden voldaan.

In 2016 is het Ontwerpbesluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) opgesteld. Dit is één van de vier Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) waarin de Omgevingswet nader wordt uitgewerkt.²⁶ Ook het Ontwerp Bkl

²⁴ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit e.a. (2007), Spelregels EHS, hoofdstuk 5

²⁵ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit e.a. (2007), Spelregels EHS, hoofdstuk 6

²⁶ De drie andere AMvB's zijn Omgevingsbesluit, Besluit Activiteiten Leefomgeving en Besluit Bouwwerken Leefomgeving. De AMvB's vormen met de Omgevingswet één samenhangend stelsel voor de fysieke leefomgeving.

schrijft voor dat provincies in hun omgevingsverordening gebieden aanwijzen, die het Natuurnetwerk Nederland vormen. Daarbij is opgenomen dat de wezenlijke kenmerken en waarden van die gebieden moeten worden opgenomen en er regels moeten worden gesteld die zorgen dat geen activiteiten binnen het NNN worden toegelaten, die leiden tot significante aantasting. Provincies hebben de bevoegdheid om verdergaande eisen te stellen.²⁷ In het Ontwerp Bkl is de instructieregel toegevoegd dat gebieden die als compensatie dienen voor een significante aantasting van het NNN, zo spoedig mogelijk door de provincies worden opgenomen in het NNN en als zodanig worden begrensd. Dit is gedaan op basis van een aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om de bescherming en daarmee het duurzaam voortbestaan en de kwaliteit van compensatienatuur beter te waarborgen.²⁸

2.3 Bosgebieden

In Nederland worden bosgebieden (ook wel houtopstanden genoemd) per 1 januari 2017 beschermd door de Wet natuurbescherming (Wnb, hoofdstuk 4) en daarvoor door de Boswet (1961). In de Wnb is opgenomen dat degene die bos wil kappen, dit vooraf moet melden bij GS. Deze kunnen een kapverbod opleggen. Mag er wel worden gekapt, dan geldt een herplantplicht. Deze herplantplicht geldt voor bossen (10 are of meer) en grotere bomenrijen (20 bomen of meer). Binnen drie jaar nadat een houtopstand is gekapt, moet er worden herplant. Onder de Wnb vallen alleen de houtopstanden die buiten de bebouwde kom liggen. De gemeente stelt de grenzen van de 'bebouwde kom houtopstanden' bij besluit vast. Deze grenzen kunnen afwijken van de grenzen van de bebouwde kom volgens de verkeerswetgeving. De Wnb kent de mogelijkheid om de herplantplicht uit te voeren op een ander perceel dan waar gekapt wordt, indien herbeplanting op hetzelfde perceel niet mogelijk is. Dergelijke compensatie moet bosbouwkundig verantwoord plaatsvinden over minimaal dezelfde oppervlakte. Voorafgaand aan de aantasting dienen GS een ontheffing te verlenen voor de herbeplanting op andere grond. De compensatie dient binnen 3 jaar na de velling plaats te vinden. Financiële compensatie is niet toegestaan.

PS kunnen via een verordening nadere regels stellen over de kapmelding. Deze regels kunnen in elk geval betrekking hebben op de gegevens die bij de melding worden verstrekt, de termijn waarbinnen de melding wordt gedaan en de wijze waarop de melding wordt gedaan. Daarnaast kunnen PS regels stellen over de bosbouwkundig verantwoorde wijze van herbeplanting.

2.4 Autonomo beleid

Provincies kunnen zelf –onder autonoom beleid- gebieden die buiten Natura 2000, het NNN of bos vallen, aanwijzen als beschermde natuurgebieden (bijvoorbeeld belangrijke weidevogelgebieden). Dit kunnen PS doen via het vaststellen van beleid in de provinciale verordening ruimte en in een provinciale beleidsregel. De provincie kan zelf de specifieke eisen voor natuurcompensatie bij ingrepen in dergelijke natuurgebieden bepalen.

2.5 Samenvattend

In Tabel 3 is een samenvatting gegeven van de verschillende beschermingsregimes en de compensatievormen die daarbij wel en niet zijn toegestaan.

²⁷ Ministerie van Infrastructuur en mobiliteit (2016), Brief van de Minister van I&M, nr. 44

²⁸ Ontwerpbesluit kwaliteit leefomgeving vastgesteld: 01/07/2016, pp. 176-177

Tabel 3 Compensatievormen per beschermingsregimes

Natura 2000-gebieden	NNN-gebieden	Bosgebieden	Autonoom beleid
▪ Compensatie nabij ingreep ▪ Compensatie voorafgaand ingreep ▪ Compensatie dient tenminste negatieve significante effecten weg te nemen ▪ Compensatie met zelfde natuurstype ▪ Financiële compensatie niet toegestaan	▪ Compensatie niet per se nabij ingreep ▪ Compensatie na ingreep toegestaan ▪ Compensatie dient minimaal gelijkwaardig te zijn ▪ Compensatie met ander natuurstype toegestaan ▪ Financiële compensatie toegestaan	▪ Compensatie niet per se nabij ingreep ▪ Compensatie binnen drie jaar na velling ▪ Compensatie tenminste van gelijke omvang ▪ Financiële compensatie niet toegestaan	▪ Wijze van compensatie kan provincie zelf bepalen

Bij het bovenstaande dient opgemerkt te worden dat de provincies de afgelopen jaren steeds meer bevoegdheden hebben gekregen om te bepalen hoe natuurcompensatie moet plaatsvinden. Ook willen we erop wijzen dat er bij een ingreep tegelijkertijd meerdere beschermingsregimes van toepassing kunnen zijn. De verschillende compensatieopgaven moeten dan op elkaar worden afgestemd. Dit geldt bijvoorbeeld voor ingrepen in Natura 2000-gebieden die doorgaans onderdeel zijn van het NNN. Bij een ingreep in een dergelijk gebied moet worden gekeken naar zowel gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen voor een specifieke soort in het kader van Natura 2000, als de effecten op de breder geformuleerde ‘wezenlijke kenmerken en waarden’ van het NNN.²⁹

²⁹ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit e.a. (2007), Spelregels EHS, p. 35

| 3 | Provinciaal compensatiebeleid

De Rekenkamer geeft in dit hoofdstuk antwoord op de vraag of de provincie concreet en actueel beleid heeft opgesteld voor het beoordelen van ruimtelijke plannen waarbij een beschermd natuurgebied wordt aangetast. Als een initiatiefnemer een plan of een project wil uitvoeren waarbij een beschermd natuurgebied zal worden aangetast, dan zal de provincie dit plan en de voorgestelde compensatiemaatregelen moeten toetsen aan de wet- en regelgeving voor de component natuur. Hierbij dient de provincie rekening te houden met het soort natuurgebied dat wordt aangetast (Natura 2000, Natuurnetwerk Nederland, bos en autonoom beleid), omdat de wet- en regelgeving per beschermd natuurgebied verschilt. Er wordt ook wel gesproken van verschillende beschermingsregimes. Daarnaast wordt nagegaan of de wijzigingen die met de invoering van de Wro (2008) en het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro, 2012) in werking zijn getreden, verwerkt zijn in het provinciale beleid. De belangrijkste wijzigingen betreffen het loslaten van het nabijheidsprincipe, de mogelijkheid om een bepaald natuurstype te vervangen door een ander natuurstype en de mogelijkheid om binnen NNN te compenseren.

Beoordelingscriterium 1a:

In het provinciale beleid c.q. in de provinciale beleidsregels is onderscheid gemaakt tussen de regimes die gelden voor de beschermde natuurgebieden. Per regime is aangegeven welke compensatievormen zijn toegestaan onder welke voorwaarden.

Beoordelingscriterium 1b:

Het provinciale beleid en de provinciale beleidsregels zijn actueel.

Bevinding 1:

De provincie heeft concreet en actueel beleid opgesteld voor het beoordelen van ruimtelijke plannen waarbij een beschermd natuurgebied wordt aangetast. In het beleid is onderscheid gemaakt tussen de verschillende regimes die gelden voor de beschermde natuurgebieden en de provincie heeft aangegeven welke vormen van compensatie al dan niet onder welke voorwaarden zijn toegestaan. Voor Natura 2000-gebieden geldt de Wet natuurbescherming als leidraad bij natuurcompensatie. Voor bosgebieden heeft de provincie beleid opgenomen in de Verordening 'uitvoering wet natuurbescherming Flevoland' die PS in oktober 2016 hebben vastgesteld. Het provinciale beleid voor het NNN (voorheen EHS) is vastgelegd in het Omgevingsplan 2006-2015, de Verordening fysieke leefomgeving en de provinciale Spelregels EHS.

De provincie hanteert bij het NNN soms het "ja, want" principe, waarbij niet beoordeeld hoeft te worden of het gaat om een groot openbaar belang waar geen geschikte alternatieven voor zijn. De provincie zet hiervoor vaak het instrument 'herbegrenzing' in. In het provinciale beleid is niet duidelijk beschreven wanneer dit lichtere beschermingsregime mag worden ingezet.

Toelichting

De provincie onderscheidt drie natuurbeschermingsregimes: Natura 2000, NNN en bosgebieden.³⁰ Tabel 4 bevat een overzicht van het provinciale beleid per beschermingsregime. Onder de tabel is een beschrijving van het provinciale beleid per beschermingsregime opgenomen.

³⁰ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 26 september 2016

Tabel 4 Provinciaal beleid voor natuurcompensatie per natuurbeschermingsgebied

Natura 2000-gebieden	NNN-gebieden	Bosgebieden	Autonoom beleid
Geen aanvullend provinciaal beleid	Omgevingsplan Flevoland 2006-2015	Verordening uitvoering wet natuurbescherming Flevoland (2017)	Niet van toepassing
	Verordening fysieke leefomgeving		
	Spelregels EHS, EHS-kaart en EHS-doelbenadering (2010)		

Natura 2000

De filosofie van de provincie is om alleen eigen regelgeving te maken wanneer dit een aanvulling is op het landelijke beleid. Voor Natura 2000 vindt de provincie de landelijke wet- en regelgeving helder en heeft ze geen eigen Natura 2000-beleid opgesteld.³¹ Voor Natura 2000-gebieden geldt, conform landelijke wet- en regelgeving, dat ingrepen en ontwikkelingen geen significant negatieve gevolgen voor de beschermde natuur mogen hebben. Als dit wel het geval is, dan dient de natuur voorafgaand of gelijktijdig met dat project versterkt te worden, zodat de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied ruimschoots gehaald worden.³²

NNN

De provincie stelt dat de gemeente centraal staat bij de borging van de natuurcompensatie in het NNN. Het vaststellen van het compensatieplan en de overeenkomst met de initiatiefnemer, evenals het controleren op naleving van de afspraken zijn primair de verantwoordelijkheid van gemeenten, aldus de provincie.³³ Dit komt doordat een project of plan waarbij natuurcompensatie aan de orde is, in het algemeen een bestemmingsplan-procedure dient te doorlopen. Hiervoor is de gemeente het bevoegd gezag.

Het provinciaal beleid voor natuurcompensatie binnen het NNN is vastgelegd in drie documenten:

1. Het Omgevingsplan Flevoland (OPF) 2006-2015 (laatste partiele wijziging vastgesteld in december 2016);
2. De Verordening fysieke leefomgeving (laatste wijziging vastgesteld in december 2016);
3. De provinciale Spelregels EHS (vastgesteld in juni 2010). Een evaluatie staat gepland voor 2017.³⁴

De provincie Flevoland wil aan de ene kant natuur beschermen en ontwikkelen, maar aan de andere kant ruimte bieden voor maatschappelijke ontwikkelingen, zoals woningbouw en recreatie. Daarom hanteert de provincie voor NNN-gebieden (niet zijnde Natura 2000-gebied) een 'ja, want' principe in plaats van het 'nee, tenzij' principe uit de natuurwetgeving. Daarbij stelt de provincie als voorwaarde dat een blijvende gunstige staat van instandhouding van soorten en habitats gegarandeerd moet zijn.³⁵ De provincie zet hiervoor twee instrumenten in, te weten herbegrenzing en de saldobenadering, die in de provinciale Spelregels EHS nader zijn uitgewerkt.³⁶

- a) Herbegrenzing kan worden ingezet bij individuele ontwikkelingen in en rond NNN-gebieden op lokaal niveau met een individueel belang en een beperkte invloed op de wezenlijke kenmerken en waarden van de NNN-gebieden. Het NNN kan worden herbegrensd om ecologische redenen en om andere dan ecologische redenen. 'Herbegrenzing om ecologische redenen' vindt plaats om het NNN te verbeteren, bijvoorbeeld om milieu- en watercondities in NNN-gebieden te verbeteren. Het verschil met 'herbegrenzing om andere dan ecologische redenen' is dat bij de laatste categorie wel een ruimtelijke ingreep plaatsvindt. Het moet dan wel

³¹ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 26 september 2016

³² Provincie Flevoland (2006), Omgevingsplan Flevoland 2006-2015, p. 128

³³ Provincie Flevoland (2010), Spelregels EHS, EHS-kaart en EHS-doelbenadering, p. 8

³⁴ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 5 december 2016

³⁵ Provincie Flevoland (2006), Omgevingsplan Flevoland 2006-2015, pp. 126-128

³⁶ Provincie Flevoland (2010), Spelregels EHS, EHS-kaart en EHS-doelbenadering, p. 5

gaan om een ruimtelijke ingreep met een beperkte aantasting van het NNN. In de Spelregels EHS staat dat het gaat om 'kleinschalige uitzonderingsgevallen'. In Flevoland zijn GS bevoegd om het instrument herbegrenzing toe te passen.³⁷

- b) De provincie kent ook het instrument saldobenadering. Projecten worden in dit geval in combinatie met elkaar beoordeeld en moeten mede tot doel hebben de kwaliteit en kwantiteit van het NNN per saldo te verbeteren. De provincie wil dat hiervoor een gebiedsvisie wordt opgesteld. Verder moet er een samenhang bestaan tussen de plannen en projecten en moet er een schriftelijke waarborg zijn voor de realisatie van de plannen en projecten waarop de betrokkenen zijn aan te spreken. De provincie stelt verder als voorwaarde dat het areaal NNN groter wordt. Toepassing van de saldobenadering is een bevoegdheid van PS.³⁸

Naast de twee hiervoor genoemde instrumenten (herbegrenzing en saldobenadering), wordt ook natuurcompensatie als instrument genoemd in de provinciale Spelregels EHS. De provincie maakt in haar Spelregels niet duidelijk hoe natuurcompensatie zich verhoudt tot het instrument herbegrenzing. In de landelijke Spelregels is de verhouding tussen deze instrumenten wel duidelijk: van herbegrenzing kan enkel gebruik worden gemaakt bij *kleinschalige* ontwikkelingen van een beperkt aantal hectares. Dit is in de provinciale Spelregels niet uitgewerkt. Ook in de praktijk wordt het onderscheid tussen herbegrenzing en compensatie niet zo scherp gemaakt. De provincie gebruikt bij voorkeur het instrument herbegrenzing om ruimtelijke ontwikkelingen toe te staan. Deze procedure is relatief eenvoudig en op deze wijze wordt voorkomen dat de zwaardere procedure voor natuurcompensatie dient te worden toegepast.³⁹ Deze wijze is volgens de provincie goed mogelijk, aangezien de aantasting van de beschermde natuur doorgaans beperkt is.⁴⁰ Op de website van de provincie is een overzicht van elf compensatieprojecten opgenomen (zie Tabel 5).

Tabel 5 Projecten gelabeld als natuurcompensatie⁴¹

Projectnaam	Instrument
1 Recreatieve ontwikkelingen in Hollandse Hout en Horsterwold	EHS-saldobenadering
2 Uitbreiding forellenvijver Hollandse Hout	
3 Reconstructie kruising Gooiseweg – Gooimeerdijk Oost	
4 Uitbreiding activiteiten Kemphaan Almeerderhout	
5 Vestiging horeca Larserplein	
6 Verplaatsing Flevo-manege Wisentbos	Herbegrenzing om andere dan ecologische redenen
7 Realisatie scoutinglandgoed	
8 Uitbreiding zwembad 't Bun	
9 Realisatie sportpark Buitenhout	
10 Aanleg parallelweg Hanzeweg/ontwikkeling landgoed Wildrijck	
11 Asielzoekerscentrum De Bosruiter	

In geen van deze projecten gaat het om natuurcompensatie volgens de definitie van de provinciale Spelregels EHS.⁴² Bij 'één project betreft het een toepassing van de saldobenadering, bij de andere tien projecten gaat het om 'herbegrenzing om andere dan ecologische redenen'.

³⁷ Provincie Flevoland (2010), Spelregels EHS, EHS-kaart en EHS-doelbenadering, pp. 12-14

³⁸ Provincie Flevoland (2010), Spelregels EHS, EHS-kaart en EHS-doelbenadering, pp. 14-16

³⁹ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 5 december 2016

⁴⁰ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 5 december 2016

⁴¹ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 24 oktober 2016; www.flevoland.nl

⁴² Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 5 december 2016

Oostvaarderswold

Het voormalige Oostvaarderswold was ook deels bedoeld als natuurcompensatielocatie. Het Oostvaarderswold had als robuuste ecologische verbinding tussen de Oostvaardersplassen en de Veluwe moeten dienen. De plannen voor de aanleg van het Oostvaarderswold waren opgenomen in het OPF 2006-2015. Nadat de rijksbijdrage voor het Oostvaarderswold was ingetrokken, hebben PS in 2013 besloten om niet meer in te zetten op het Oostvaarderswold als verbindingzone.⁴³ Het Oostvaarderswold had mede moeten voorzien in 365,5 ha. natuurcompensatie in verband met de verbreding van de A6, de aanleg van de Hanzelijn en de aanleg van enkele Almeerse bedrijventerreinen. De provincie was geen initiatiefnemer van deze projecten, maar heeft de verplichtingen tot natuurcompensatie overgenomen van het Rijk/Rijkswaterstaat, ProRail en de gemeente Almere.⁴⁴ Hiervoor hebben de initiatiefnemers aan de provincie een vergoeding betaald. Zo heeft het Rijk € 23,3 miljoen betaald voor de realisatie van 133 ha. natuurcompensatie (bos en moeras) in verband met de verbreding van de A6.⁴⁵ De gemeente Almere heeft € 21 miljoen beschikbaar gesteld voor de aankoop van grond voor natuurcompensatie.⁴⁶ De natuurcompensatie die in het Oostvaarderswold was voorzien, zal op een andere manier tot stand moeten komen. In overleg met Staatsbosbeheer en Stichting Flevo-landschap is de compensatie gekoppeld aan de projecten 'De Kop van het Horsterwold', 'Eemvallei-Zuid', 'Oostvaardersplassen' en 'Noorderwold'.⁴⁷ Door de realisatie van deze projecten wordt invulling gegeven aan de 365,5 hectare natuurcompensatie. Het gaat hierbij om kiekendief-foerageergebied (115 ha), bos (182 ha) en moeras (68,5 ha).

Bosgebieden

Met de invoering van de Wet natuurbescherming in 2017 heeft de provincie aanvullend beleid opgesteld voor compensatie bij aantasting van bosgebieden. Op 26 oktober 2016 hebben PS de verordening uitvoering Wet natuurbescherming Flevoland 2016 vastgesteld. Hoofdstuk 7 gaat over kapmeldingen, herplantplicht van bosgebieden en de vrijstelling hiervan (in de verordening wordt gesproken over houtopstanden). In de verordening worden nadere regels gesteld voor de wettelijke meldingsplicht voor het kappen van houtopstanden en de eis van herbeplanting. Als herplant op een andere locatie wordt toegestaan (m.a.w. compensatie), dan moet dit bosbouwkundig verantwoord worden aangelegd. Ook moet de andere locatie gelegen zijn in de provincie Flevoland, moet deze onbeplant zijn en vrij zijn van een andere herplantplicht. De beplanting van de andere grond mag niet ten koste gaan van beschermde natuurwaarden en bijzondere landschappelijke waarden.⁴⁸ Aanvullend stelt de provincie dat als boscompensatie aan de orde is bij gebieden die vallen in het NNN, afspraken worden vastgelegd conform NNN-beleid.⁴⁹

⁴³ Provincie Flevoland (2013), Eindrapportage Open Planproces Natuur in Flevoland

⁴⁴ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 5 december 2016

⁴⁵ Provincie Flevoland en Rijk (2010), Overeenkomst natuurcompensatie Rijksweg A6 in OostvaardersWold; Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 5 december 2016

⁴⁶ Provinciale Staten provincie Flevoland (2012), Eindrapport onderzoekscommissie procesgang Oostvaarderswold, p. 33

⁴⁷ Provincie Flevoland (2016), Programma Nieuwe Natuur in Flevoland: Voortgangsrapportage op programma- & projectniveau

⁴⁸ Provincie Flevoland (2016), Verordening uitvoering wet natuurbescherming Flevoland 2016, pp.7-8

⁴⁹ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 26 september 2016

| 4 | Bepalen compensatieopgave

De Rekenkamer geeft in dit hoofdstuk antwoord op de vraag of de provincie concrete criteria heeft opgesteld voor het bepalen van de natuurcompensatieopgave. Een initiatiefnemer dient de compensatieopgave te (laten) bepalen door na te gaan hoe groot de aantasting van het natuurgebied is, zowel kwantitatief (aantal hectares) als kwalitatief. De provincie moet vervolgens nagaan of dit op een juiste wijze is gebeurd en of de voorgestelde compensatie voldoende is. Hiervoor is het voor de provincie van belang om een goede standaardmethodiek te hebben, met name als compensatie door hetzelfde type natuur niet mogelijk is en bepaald moet worden of compensatie kwalitatief gelijkwaardig is. Immers, een stuk bos dat tientallen jaren oud is, kan een grotere waarde vertegenwoordigen dan een recentelijk aangelegd grasland van dezelfde omvang. Een standaard (reken)methodiek maakt het bepalen van de compensatieopgave en -verplichting eenvoudiger en zorgt voor helderheid richting de initiatiefnemer.

Beoordelingscriterium 2:

De provincie maakt gebruik van een standaard (reken)methodiek om de aantasting van de natuur en de compensatieopgave (kwantiteit en kwaliteit) te bepalen.

Bevinding 2:

De provincie heeft in algemene zin bepaald hoe de compensatieopgave berekend dient te worden. Dit is het meest uitgewerkt voor het NNN. De provincie kent voor het NNN een toeslag, in oppervlak en in financiën, indien de ontwikkeltijd van de vervangende natuur in het natuurcompensatieproject langer is dan 5 jaar. De provincie heeft er bewust voor gekozen om in kwalitatief opzicht geen methodiek uit te werken, omdat er meestal sprake is van zeer specifieke omstandigheden. Bij bosgebieden dient de compensatie qua oppervlakte even groot te zijn. Bij financiële compensatie wordt de compensatieopgave bepaald door de kosten die gemoeid zouden zijn geweest met grondverwerving en basisinrichting (zoals grondwerkzaamheden).

Toelichting

De provincie volgt voor Natura 2000-gebieden de landelijke wet- en regelgeving. Zij heeft zodoende ook geen aanvullend provinciaal beleid opgesteld voor het bepalen van de compensatieopgave in een Natura 2000-gebied.

Uitgangspunt bij compensatie bij NNN is geen nettoverlies aan waarden, voor wat betreft omvang, kwaliteit en samenhang.⁵⁰ De provincie heeft in haar Spelregels EHS ook de bepaling opgenomen dat bij langduriger kwaliteitsverlies van natuurwaarden een toeslag wordt berekend. Deze toeslag betreft zowel de omvang van het natuurcompensatiegebied als het budget om de extra kosten in de beginjaren van de natuurontwikkeling te ondervangen. De provincie hanteert de volgende categorieën:⁵¹

- Natuur met een ontwikkeltijd van 5 jaar of minder: geen toeslag in oppervlak.
- Ontwikkeltijd 5-25 jaar: toeslag van 1/3 in oppervlak, plus de gekapitaliseerde kosten van het ontwikkelingsbeheer.
- Ontwikkeltijd 25-100 jaar: toeslag van 2/3 in oppervlak, plus de gekapitaliseerde kosten van het ontwikkelingsbeheer.
- Ontwikkeltijd >100 jaar: van geval tot geval bekijken of en zo ja, hoe de zeldzame kwaliteit weer kan worden geregenereerd.

⁵⁰ Provincie Flevoland (2010), Spelregels EHS, EHS-kaart en EHS-doelbenadering, p. 7

⁵¹ Provincie Flevoland (2010), Spelregels EHS, EHS-kaart en EHS-doelbenadering, p. 9

Om te kunnen bepalen of er een aantasting van de wezenlijke waarden plaatsvindt, heeft de provincie een eigen methodiek ontwikkeld. In 2008 heeft de provincie het rapport *EHS-doelbenadering, methode voor vaststelling wezenlijke kenmerken en waarden van de ecologische hoofdstructuur* opgesteld. Dit rapport is een bijlage van de provinciale Spelregels EHS. Aanleiding voor het rapport is dat de term 'wezenlijke kenmerken en waarden' en de definitie hiervan (afkomstig uit de Nota Ruimte van het Rijk) ruimte voor interpretatie laten. In het rapport is zodoende geprobeerd om 'duidelijke definities te ontwerpen, waarmee wezenlijke kenmerken en waarden van EHS-gebieden op een consistente wijze kunnen worden vastgesteld'.⁵² Als een gemeente een ruimtelijke ingreep in het NNN wil toestaan (via een bestemmingsplanwijziging), dan kan de provincie aan de hand van de definities uit het rapport toetsen of een significante aantasting van wezenlijke kenmerken en waarden plaatsvindt.

In het rapport wordt geconcludeerd dat de EHS-doelbenadering de voorkeur verdient voor het vaststellen van wezenlijke kenmerken en waarden van NNN-gebieden. De EHS-doelbenadering houdt in dat plannen in een NNN-gebied worden getoetst aan die aspecten van het gebied, die bijdragen aan de doelen van het NNN. De focus bij het NNN ligt daarbij op ecosystemen en niet op afzonderlijke soorten.⁵³ Per NNN-gebied worden zowel actuele als potentiële natuurwaarden beschreven.⁵⁴ De provincie heeft de EHS-doelbenadering in de periode 2009-2012 toegepast op het hele grondgebied voor zover dit is gedecentraliseerd van het Rijk naar de provincie (vijf rapporten over de gemeenten en één rapport over de grote wateren). Alle rapporten zijn vastgesteld door GS.⁵⁵ Elk rapport is primair bedoeld om de wezenlijke kenmerken te beschrijven, zodat deze na vaststelling kunnen worden beschermd. Initiatiefnemers worden naar deze rapporten verwezen, zodat ze inzicht krijgen waaraan de plannen getoetst moeten worden en hoe ecologische waarden kunnen worden vergroot.⁵⁶ Dit is bijvoorbeeld gebeurd bij de verbreding van de Gooiseweg en bij de plannen voor de realisatie van een Asielzoekerscentrum in Zeewolde.⁵⁷

Indien fysieke compensatie redelijkerwijs onmogelijk is, kan financiële compensatie worden geboden. De hoogte van financiële compensatie wordt bepaald aan de hand van de kosten van aanschaf van vervangende grond en de kosten van basisinrichting (zoals grondwerkzaamheden, aanpassing van de waterhuishouding, en aanplant van jonge bomen in geval van bos).⁵⁸

Sinds 1 januari 2017 is de compensatie bij de aantasting van bosgebieden bij provinciale verordening geregeld. De provincie heeft bij het formuleren van haar beleid zoveel mogelijk de wet- en regelgeving van het Rijk overgenomen. In de provinciale verordening is bepaald dat de oppervlakte van de herbeplanting minimaal even groot moet zijn en de herplant op termijn tenminste vergelijkbare ecologische en landschappelijke waarden moet vertegenwoordigen. De provincie geeft aan dat de combinatie van vele soorten bomen en de specifieke gebiedsomstandigheden aanleiding zijn om GS een grote mate van beoordelingsvrijheid te geven.⁵⁹

⁵² Arcadis (2008), EHS-doelbenadering, methode voor vaststelling wezenlijke kenmerken en waarden van de ecologische hoofdstructuur, pp. 6-7. (In: provincie Flevoland (2010), Spelregels EHS, EHS-kaart en EHS-doelbenadering)

⁵³ Arcadis (2008), EHS-doelbenadering, methode voor vaststelling wezenlijke kenmerken en waarden van de ecologische hoofdstructuur, p.23. (In: provincie Flevoland (2010), Spelregels EHS, EHS-kaart en EHS-doelbenadering)

⁵⁴ Arcadis (2008), EHS-doelbenadering, methode voor vaststelling wezenlijke kenmerken en waarden van de ecologische hoofdstructuur, pp. 26-30. (In: provincie Flevoland (2010), Spelregels EHS, EHS-kaart en EHS-doelbenadering)

⁵⁵ Altenburg & Wymenga ecologisch onderzoek (2011), Wezenlijke kenmerken en waarden EHS gemeente Zeewolde, pp. 1-2; Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 5 december 2016

⁵⁶ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 5 december 2016

⁵⁷ Landschapsbeheer Flevoland (2013), EHS compensatieplan in verband met verbreding Gooiseweg ter hoogte van Stichtse Putten; Adviesbureau Mertens (2015), Flora- en Fauna Inventarisatie AZC Zeewolde

⁵⁸ Provincie Flevoland (2010), Spelregels EHS, EHS-kaart en EHS-doelbenadering, p. 10

⁵⁹ Provincie Flevoland (2016), Verordening uitvoering wet natuurbescherming Flevoland 2016, pp.7-8, 20

| 5 | Registreren

De Rekenkamer geeft in dit hoofdstuk antwoord op de vraag of de provincie beschermde natuurgebieden, natuurcompensatielocaties en (mogelijke) natuurcompensatiegebieden registreert. Een goede registratie van de beschermde natuurgebieden en natuurcompensatiegebieden is belangrijk, zodat voor de provincie en betrokkenen inzichtelijk is waar de verschillende beschermde natuurgebieden liggen of komen te liggen. Daarnaast is een meld- en registratiesysteem met potentiële natuurcompensatiegebieden handig bij het vinden van een geschikte compensatielocatie, aangezien het voor initiatiefnemers dikwijls lastig is om een geschikte compensatielocatie te vinden. Een mogelijkheid hiervoor betreft het oprichten van een compensatiebank.

5.1 Registratie beschermde natuur en natuurcompensatieprojecten

Beoordelingscriterium 3a:

De provincie houdt een actuele kaart bij van de verschillende beschermde natuurgebieden, waarbij voor elk gebied duidelijk is onder welk beschermingsregime het valt.

Beoordelingscriterium 3b:

De provincie houdt een actuele kaart bij van de vastgestelde locaties waar natuurcompensatie gerealiseerd gaat worden.

Bevinding 3:

De provincie heeft in de Verordening Fysieke Leefomgeving (VFL) actuele kaarten opgenomen waarop de beschermde natuurgebieden inclusief beschermingsregimes zijn weergegeven. Er wordt geen aparte kaart bijgehouden met daarop de bosgebieden waarvoor de provincie verantwoordelijk is vanuit de Wet natuurbescherming. Op de website van de provincie is een kaart beschikbaar met locaties waar natuurcompensatieprojecten zijn of worden gerealiseerd. Hierbij heeft de provincie ook een koppeling gemaakt tussen de locaties waar de ingreep plaatsvindt en de locaties waar de natuurcompensatie wordt gerealiseerd. Financiële compensatie is de afgelopen jaren niet voorgekomen.

Toelichting

De provincie heeft in de kaarten bij het Omgevingsplan Flevoland 2006-2015 de grenzen van de Natura 2000-gebieden en het NNN vastgelegd.⁶⁰ Bij de laatste wijziging van de VFL in december 2016 zijn de begrenzingen nog aangepast.⁶¹ In Flevoland liggen alle Natura 2000-gebieden in het NNN.⁶²

Bij de introductie van de provinciale Spelregels EHS in februari 2009 bleken de grenzen van het NNN niet altijd even duidelijk te zijn. Ook was niet altijd duidelijk of de bestemmingen in een bestemmingsplan in lijn met de doelstellingen van het NNN waren. Om die reden heeft de provincie bij alle Flevolandse gemeenten de bestemmingsplannen opgevraagd en vergeleken met de provinciale NNN-kaart. In overleg met de gemeenten heeft de provincie de NNN-grenzen in 2009 nauwkeuriger vastgesteld. De provincie heeft overigens aangegeven dat de begrenzingen nog steeds niet volledig nauwkeurig zijn. Het gaat dan om enkele meters, bijvoorbeeld om

⁶⁰ Het Omgevingsplan Flevoland 2006 is nog steeds geldig (december 2016). De provincie is eind 2016 bezig met het maken van een nieuwe Omgevingsvisie, die het visiedeel in dit Omgevingsplan gaat vervangen. Na vaststelling van de Omgevingsvisie zal ook het nieuwe Omgevingsbeleid worden opgesteld (zie ook hoofdstuk 3).

⁶¹ Provincie Flevoland (2016), Vierde Wijziging van de Verordening voor de Fysieke Leefomgeving Flevoland 2012

⁶² Planbureau voor de Leefomgeving (2015), Natuurnetwerk Nederland en Natura 2000 gebieden

de vraag of een half verhard pad wel of geen deel onderdeel is van het NNN. De provincie en gemeenten hebben afgesproken om de begrenzingen op dit soort locaties alleen exact vast te stellen indien daar aanleiding voor is.⁶³ Als voor natuurcompensatie een bestemmingsplanwijziging en herbegrenzing van het NNN nodig zijn, dan lopen de procedures van gemeente en provincie gelijk op. Als GS besluiten tot herbegrenzing, dan wordt ook de kaart aangepast.⁶⁴ Financiële compensatie is de afgelopen jaren niet voorgekomen en hoefde zodoende ook niet geregistreerd te worden.⁶⁵

In het natuurbeheerplan van de provincie zijn kaarten opgenomen van de natuur in de provincie (inclusief type natuur). Er is een overzichtskaart van de hele provincie, plus meer gedetailleerde kaarten per deelgebied. Hierop zijn ook de verschillende soorten bosgebieden aangegeven.⁶⁶ Hierbij is echter niet duidelijk gemaakt of deze bosgebieden onder de Wet natuurbescherming vallen of onder een andere beschermingsregime, zoals Natura 2000 of NNN. De provincie geeft desgevraagd aan dat de bosgebieden waarvoor de provincie verantwoordelijk is vanuit de Wet natuurbescherming, wel bij de provincie in beeld zijn.⁶⁷

De provincie heeft op haar website een overzicht van natuurcompensatieprojecten in het NNN opgenomen. Er is een [viewer](#) gemaakt waarop per compensatieproject de locatie zichtbaar is, waar de natuur is aangetast en hoe de natuurcompensatie is gerealiseerd. De provincie meldt op de website ook dat voor de projecten waarvan de natuurcompensatie was voorzien in het voormalige project Oostvaarderswold, de compensatie op termijn op andere locaties zal worden gerealiseerd via het programma Nieuwe Natuur (zie ook paragraaf 3.1).⁶⁸ Deze locaties zijn niet zichtbaar in de viewer.

5.2 Registratie mogelijke natuurcompensatielocaties

Beoordelingscriterium 3c:

De provincie heeft een actueel overzicht van locaties die mogelijk in aanmerking komen voor natuurcompensatie.

Bevinding 4:

De provincie houdt geen actueel overzicht bij van locaties die mogelijk in aanmerking komen voor natuurcompensatie.

Toelichting

De provincie heeft aangegeven geen actueel overzicht bij te houden van locaties die mogelijk in aanmerking komen voor natuurcompensatie. Kennis van mogelijke natuurcompensatielocaties is er wel, maar die is niet vastgelegd. Voor de natuurcompensatieopgaven die oorspronkelijk in het Oostvaarderswold gerealiseerd zouden worden, zijn zoekgebieden aangewezen. De provincie geeft aan deze zoekgebieden als een vorm van locaties voor natuurcompensatie te beschouwen.⁶⁹ De Rekenkamer ziet dit anders, aangezien zoekgebieden niet hetzelfde zijn als concrete locaties die beschikbaar zijn voor natuurcompensatie.

⁶³ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 24 oktober 2016

⁶⁴ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 5 december 2016

⁶⁵ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 26 september 2016

⁶⁶ Provincie Flevoland (2016), Natuurbeheerplan 2017, bijlagen met kaarten vanaf p. 21

⁶⁷ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 5 december 2016

⁶⁸ www.flevoland.nl

⁶⁹ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 26 september 2016

| 6 | Borgen compensatieafspraken

De Rekenkamer geeft in dit hoofdstuk antwoord op de vraag of de provincie zorgt voor waarborgen voor de uitvoering van natuurcompensatiemaatregelen (bijvoorbeeld d.m.v. een compensatieovereenkomst of privaatrechtelijk contract). Door het vastleggen van de compensatiemaatregelen kan meer zekerheid gecreëerd worden zodat de gemaakte afspraken daadwerkelijk uitgevoerd worden.

Beoordelingscriterium 4:

De afgesproken compensatiemaatregelen zijn afdwingbaar.

Bevinding 5:

De afgesproken compensatiemaatregelen voor het NNN zijn niet afdwingbaar. De provincie heeft in haar beleid opgenomen dat er een overeenkomst moet worden getekend tussen de initiatiefnemer en het bevoegd gezag om de uitvoering van het compensatieplan te garanderen. Dit gebeurt echter in de praktijk niet standaard, omdat de provincie meestal kiest voor het instrument 'herbegrenzing' waar andere voorwaarden voor gelden. Ook is de provincie terughoudend met de inzet van afdwingbare instrumenten, zoals het opnemen van een boeteclausule in een compensatieovereenkomst. Bij compensatie in Natura 2000-gebieden en bosgebieden worden afspraken vastgelegd in de vergunning die vanuit de Wet natuurbescherming wordt verleend.

Toelichting

Bij ingrepen in Natura 2000-gebieden moet de compensatie voorafgaand aan de ingreep zijn uitgevoerd. Deze wettelijke compensatie is vastgelegd in de vergunning die vanuit de Wet Natuurbescherming wordt verleend.

De provincie heeft in haar beleid opgenomen dat bij ingrepen in het NNN, het bevoegd gezag en de initiatiefnemer van het plan of project waarvoor compensatie vereist is, een privaatrechtelijke overeenkomst zouden moeten afsluiten. In deze privaatrechtelijke overeenkomst zouden de afspraken over de compensatiemaatregelen moeten zijn vastgelegd.⁷⁰ Die afspraken betreffen rollen en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen, een financiële onderbouwing (in de vorm van bankgaranties) waaruit blijkt dat de realisatie van de compensatiemaatregelen en het ontwikkelingsbeheer zijn geborgd, een termijn voor de realisatie van de compensatie en een boeteclausule indien de compensatie niet tijdig wordt uitgevoerd. In de provinciale Spelregels EHS is verder aangegeven dat de gemeente meestal het bevoegd gezag zal zijn en dat de provincie naleving en handhaving van de afspraken over compensatie daarom primair als verantwoordelijkheid van gemeenten beschouwt.⁷¹

De provincie heeft aangegeven terughoudend te zijn met het afsluiten van overeenkomsten waarin de natuurcompensatie geregeld wordt. De provincie maakt in de praktijk vooral gebruik van het instrument 'herbegrenzing' en in een enkel geval van het instrument "saldobenadering". Bij herbegrenzing maakt de provincie afspraken met de initiatiefnemer over de realisatie van vervangende natuur. Dit kan in een aparte overeenkomst, maar indien mogelijk kiest de provincie voor inpassing van de afspraken in bestaande procedures. Dit hangt mede af van de partij die de natuurcompensatie gaat realiseren. Als de provincie weinig ervaring heeft met degene die het project uitvoert, of als er aanvullende, concrete inrichtingseisen zijn, dan wordt er een overeenkomst gesloten.⁷² Bij saldobenadering worden afspraken vastgelegd in een gebiedsvisie.

⁷⁰ Provincie Flevoland (2010), Spelregels EHS, EHS-kaart en EHS-doelbenadering, p. 10

⁷¹ Provincie Flevoland (2010), Spelregels EHS, EHS-kaart en EHS-doelbenadering, pp.8- 9

⁷² Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 5 december 2016

Soms is de provincie zelf initiatiefnemer van een ruimtelijke ingreep, bijvoorbeeld bij de verbreding van de Hanzeweg. De provincie heeft voor de benodigde natuurcompensatie een overeenkomst gesloten met de particuliere landgoedeigenaar. Deze stelt 3 ha. van zijn landgoed (Wildrijck) beschikbaar voor natuurcompensatie en de provincie betaalt daarvoor een schadeloosstelling.⁷³ Een ander voorbeeld is de realisatieovereenkomst die de provincie met Staatsbosbeheer heeft gesloten voor natuurcompensatie in de Kop van het Horsterwold. Deze natuurcompensatie zou oorspronkelijk in het Oostvaarderswold worden gerealiseerd. In de realisatieovereenkomst tussen provincie en Staatsbosbeheer is afgesproken dat de partij die de afgesproken verplichtingen niet nakomt, in gebreke kan worden gesteld. Uiteindelijk kan dit tot een gang naar een geschillencommissie of de rechter leiden, of de overeenkomst kan worden opgezegd.⁷⁴

⁷³ Provincie Flevoland (2011), Overeenkomst in verband met natuurcompensatie

⁷⁴ Provincie Flevoland & Staatsbosbeheer (2015), Realisatieovereenkomst projectvoorstel Kop v/h Horsterwold, art. 19 en 20

| 7 | Monitoring en veldcontroles

De Rekenkamer geeft in dit hoofdstuk antwoord op de vraag of de provincie de uitvoering van natuurcompensatiemaatregelen monitort en controleert. Om na te gaan of de uitvoering van de compensatiemaatregelen conform de gemaakte afspraken verloopt, zal de provincie de voortgang moeten monitoren. De provincie kan dit doen aan de hand van voortgangsrapportages van gemeenten, initiatiefnemers of (natuurbeheer) organisaties die de natuurcompensatie realiseren. In aanvulling op voortgangsrapportages is het ook wenselijk om veldcontroles uit te voeren na afronding van een natuurcompensatieproject. Dit zou steekproefsgewijs kunnen worden uitgevoerd. Door het (laten) uitvoeren van veldcontroles kan de provincie zelf waarnemen of de uitvoering van de compensatiemaatregelen conform afspraken is verlopen en of het natuurgebied zich volgens verwachting ontwikkelt.

7.1 Monitoring natuurcompensatiemaatregelen

Beoordelingscriterium 5a:

De provincie monitort de uitvoering van de natuurcompensatiemaatregelen.

Bevinding 6:

De provincie heeft in haar beleid opgenomen dat gemeenten jaarlijks moeten rapporteren over de voortgang van natuurcompensatieprojecten in NNN. Dit gebeurt echter niet. Veelal wordt het instrument 'herbegrenzing' ingezet en hierover hoeft niet jaarlijks gerapporteerd te worden. De provincie vertrouwt op signalen uit het veld als de compensatie niet conform planning verloopt.

Toelichting

Gemeenten zouden volgens het beleid van de provincie jaarlijks aan de provincie moeten rapporteren over de voortgang van compensatieverplichtingen.⁷⁵ De provincie heeft aangegeven dat dergelijke jaarlijkse rapportages er niet zijn en dat zij gemeenten er ook niet naar vraagt.⁷⁶ De provincie heeft aangegeven de uitvoering van de compensatiemaatregelen ook niet op een andere wijze te monitoren. Gezien het geringe aantal natuurcompensatieprojecten, de korte lijnen van de provincie met gemeenten en terreinbeheerders, gaat zij er van uit dat er signalen komen als de natuurcompensatie niet conform afspraken wordt gerealiseerd. Zo houdt de provincie jaarlijks een beheerdersdag, waarop met grote (gecertificeerde) beheerders wordt gesproken over het beheren van de natuurgebieden.⁷⁷

Bij de inzet van het instrument herbegrenzing hoeft niet jaarlijks gerapporteerd te worden. Dit is volgens de provincie meestal ook niet nodig, omdat het om projecten van beperkte omvang gaat. Een melding als het project is afgerond (via formele en/of informele weg), is voldoende.⁷⁸

De provincie houdt een zogeheten compensatieboekhouding bij. Dit is een interne registratie waarin voor elk compensatieproject is aangegeven waar en hoe de natuurcompensatie gerealiseerd moet worden. Ook wordt in dit document bijgehouden of een natuurcompensatieproject is afgerond.

⁷⁵ Provincie Flevoland (2010), Spelregels EHS, EHS-kaart en EHS-doelbenadering, p. 11

⁷⁶ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 5 december 2016

⁷⁷ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 24 oktober 2016

⁷⁸ Provincie Flevoland, reactie feitelijk wederhoor, 24 februari 2017

7.2 Uitvoeren veldcontroles

Beoordelingscriterium 5b:

De provincie voert veldcontroles uit bij natuurcompensatieprojecten.

Bevinding 7:

In het provinciale beleid is niet opgenomen dat er (periodieke) veldcontroles of eindcontroles dienen te worden uitgevoerd bij natuurcompensatieprojecten. In de praktijk wordt de Omgevingsdienst Flevoland Gooi en Vechtstreek (OFGV) soms gevraagd om veldcontroles uit te voeren. Hierbij ligt het accent op Natura 2000 gebieden en bosgebieden. In 2015 zijn alle herbegrenzings van het NNN in het veld gecontroleerd.

Toelichting

In het provinciale beleid is niet opgenomen dat er standaard veldcontroles of eindcontroles dienen te worden uitgevoerd bij natuurcompensatieprojecten. Er wordt, gelet op de korte lijnen, vertrouwd op signalen van gemeenten, terreinbeheerders of de Omgevingsdienst Flevoland, Gooi- en Vechtstreek (OFGV) als de natuurcompensatiemaatregelen niet of niet goed zijn uitgevoerd. De controle op de daadwerkelijke uitvoering van natuurcompensatie is volgens de provincie een mogelijk verbeterpunt.⁷⁹

In de praktijk vraagt de provincie soms aan de OFGV om veldcontroles uit te voeren. Dit kan zowel na een melding dat het project gereed is, als voor controle op de daadwerkelijke uitvoering. Het accent hierbij ligt op Natura 2000 en bosgebieden.⁸⁰ Daarnaast heeft de provincie bij een incidentele actie eind 2015, alle herbegrenzings in het veld laten controleren. Hieruit bleek dat één project niet conform afspraken was uitgevoerd. De provincie was in december 2016 nog niet nagegaan of deze afspraken inmiddels wel waren nagekomen.

⁷⁹ Provincie Flevoland, ambtelijke interviews, 24 oktober 2016 en 5 december 2016

⁸⁰ Provincie Flevoland, e-mail, 6 februari 2017

| 8 | Informatievoorziening

De Rekenkamer geeft in dit hoofdstuk antwoord op de vraag of PS door GS worden geïnformeerd over de voortgang van natuurcompensatieprojecten en of de provincie relevante informatie over natuurcompensatie beschikbaar stelt. Het realiseren van natuurcompensatie is een belangrijk onderdeel van natuurbeleid. Om inzicht te krijgen in de voortgang van de natuurcompensatieprojecten is het van belang dat PS regelmatig geïnformeerd worden. Daarnaast is belangrijk dat relevante informatie over natuurcompensatie niet alleen bij de provincie bekend is, maar dat deze ook beschikbaar wordt gesteld aan andere betrokkenen, zoals initiatiefnemers, gemeenten, burgers en natuurbeheerorganisaties, zodat een ieder kennis kan nemen van de (on)mogelijkheden bij een ruimtelijke ingreep in een natuurbeschermingsgebied. Hierbij kan gedacht worden aan het digitaal toegankelijk maken van informatie over de provinciale regelgeving omtrent ruimtelijke ontwikkelingen in beschermde natuurgebieden en aan het digitaal toegankelijk maken van digitale kaarten van de verschillende beschermde natuur(compensatie) gebieden.

8.1 Informeren PS

Beoordelingscriterium 6a:

GS informeren PS periodiek over de voortgang van natuurcompensatieprojecten.

Bevinding 8:

PS worden niet periodiek geïnformeerd over natuurcompensatie. GS informeren PS ad hoc over specifieke projecten waar natuurcompensatie aan de orde is.

Toelichting

In het beleid is opgenomen dat PS jaarlijks geïnformeerd worden over de toepassing van het instrument herbegrenzing.⁸¹ Daarnaast is opgenomen dat: *“In de reguliere jaarlijkse rapportages zal de provincie verantwoorden welke maatwerkoplossingen voor EHS-compensatie zijn toegepast.”*⁸² De provincie heeft aangegeven dat periodieke verantwoording door GS aan PS over de totstandkoming en uitvoering van natuurcompensatieprojecten niet plaatsvindt. Door het geringe aantal herbegrenzings wordt een aparte jaarlijkse rapportage als overbodig gezien. Wel worden PS ad hoc over elke compensatie, herbegrenzing en/of saldobenadering geïnformeerd, kort na de besluitvorming in GS.⁸³

In 2017 is de provincie van plan om het provinciale compensatiebeleid te evalueren, om te bepalen of het compensatiebeleid en de uitvoering daarvan voldoen aan de beleidsintenties van GS en PS.⁸⁴

⁸¹ Provincie Flevoland (2010), Spelregels EHS, EHS-kaart en EHS-doelbenadering, p. 13

⁸² Provincie Flevoland (2010), Spelregels EHS, EHS-kaart en EHS-doelbenadering, p. 11

⁸³ Provincie Flevoland, reactie feitelijk wederhoor, 24 februari 2017

⁸⁴ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 5 december 2016

8.2 Informatie openbaar maken via internet

Beoordelingscriterium 6b:

De provincie maakt informatie over natuurcompensatie en natuurcompensatieprojecten openbaar via internet (bijvoorbeeld via www.portaalnatuurenlandschap.nl of via de provinciale website).

Bevinding 9:

De provincie heeft via haar website informatie over natuurcompensatie en natuurcompensatieprojecten beschikbaar gesteld.

Toelichting

De provincie heeft op haar [website](#) informatie over natuurcompensatie voor initiatiefnemers beschikbaar gemaakt. De website geeft algemene informatie over het beleid ten aanzien van natuurcompensatie: *'Vanaf 2009 houdt provincie Flevoland bij op welke plaatsen de begrenzing van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) verandert. Dit speelt bijvoorbeeld bij natuurcompensatie, waarbij natuurwaarden in de EHS door een ruimtelijke ingreep verloren gaan. Deze waarden moeten in de nabijheid of elders worden teruggebracht. Naast het aanpassen van de begrenzing zorgt de provincie er ook voor dat de natuurcompensatie wordt opgenomen in ruimtelijke plannen, maakt zij afspraken over de uitvoering en controleert zij of de afspraken daadwerkelijk zijn uitgevoerd.'* Verder worden de belangrijkste relevante beleidsstukken (de Verordening Fysieke Leefomgeving en de Spelregels EHS) genoemd. Tot slot is er een overzicht opgenomen van de projecten waarvoor natuurcompensatie is gerealiseerd (zie ook paragraaf 5.2).

Bijlage A | Geraadpleegde bronnen

Algemeen

- Algemene Rekenkamer (2014), Beschermingsregimes EHS, Natura 2000 en overige natuurgebieden (internet bijlage)
- Algemene Rekenkamer (2014), Compensatie van schade aan natuurgebieden
- Alterra (2011), Natuurcompensatie; Kansen, knelpunten en rekenregels
- Groenfonds (2013), Puntensysteem natuurcompensatie en –saldering
- Ministerie van Economische Zaken (2016), Natura 2000-gebieden
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012), Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte
- Ministerie van Infrastructuur en mobiliteit (2016), Brief van de Minister van I&M, nr. 44
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2005), Algemene Handreiking Natuurbeschermingswet 1998
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit e.a. (2007), Spelregels EHS
- Staatssecretaris van Economische Zaken (2014), Reactie op conceptrapport Compensatie van schade aan natuurgebieden
- Stuurgroep natuurcompensatie (2013), Eindrapport stuurgroep natuurcompensatie, versie 11
- Zuidelijke Rekenkamer (2013), Kwaliteit natuurcompensatie provincie Limburg
- Zuidelijke Rekenkamer (2014), Kwaliteit natuurcompensatie provincie Noord-Brabant

Wetgeving en rijksbeleid

- Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro)
- Natuurbeschermingswet 1998
- Ontwerpbesluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)
- Wet natuurbescherming (Wnb)
- Wet ruimtelijke ordening (Wro)

Provincie Flevoland

- Adviesbureau Mertens (2015), Flora en Fauna Inventarisatie AZC Zeewolde
- Altenburg & Wybenga ecologisch onderzoek (2011), Wezenlijke kenmerken en waarden EHS gemeente Zeewolde
- Arcadis (2008), EHS-doelbenadering, methode voor vaststelling wezenlijke kenmerken en waarden van de ecologische hoofdstructuur (In: provincie Flevoland (2010), Spelregels EHS, EHS-kaart en EHS-doelbenadering)
- Landschapsbeheer Flevoland (2013), EHS compensatieplan in verband met verbreding Gooiseweg ter hoogte van Stichtse Putten
- Planbureau voor de Leefomgeving (2015), Natuurnetwerk Nederland en Natura 2000 gebieden
- Provinciale Staten provincie Flevoland (2012), Eindrapport onderzoekscommissie procesgang Oostvaarderswold
- Provincie Flevoland (2006), Omgevingsplan Flevoland 2006-2015
- Provincie Flevoland (2010), Spelregels EHS, EHS-kaart en EHS-doelbenadering
- Provincie Flevoland (2011), Overeenkomst in verband met natuurcompensatie
- Provincie Flevoland (2013), Eindrapportage Open Planproces Natuur in Flevoland (notitie voor opinierende PS, 12 februari 2013)
- Provincie Flevoland (2015), Verordening voor de fysieke leefomgeving Flevoland 2012, geconsolideerde versie per 1 maart 2015

- Provincie Flevoland (2016), Natuurbeheerplan 2017
- Provincie Flevoland (2016), Programma Nieuwe Natuur in Flevoland: Voortgangsrapportage op programma- en projectniveau
- Provincie Flevoland (2016), Statenvoorstel Vaststellen technische wijziging beleid en regelgeving natuur, reg. nr. 1969639
- Provincie Flevoland (2016), Verordening uitvoering Wet natuurbescherming Flevoland 2016
- Provincie Flevoland (2016), Vierde Wijziging van de Verordening voor de Fysieke Leefomgeving Flevoland 2012
- Provincie Flevoland en gemeente Lelystad (2012), Overeenkomst in verband met herbegrenzing ecologische hoofdstructuur
- Provincie Flevoland en Rijk (2010), Overeenkomst natuurcompensatie Rijksweg A6 in Oostvaarderswold
- Provincie Flevoland en Staatsbosbeheer (2015), Realisatieovereenkomst projectvoorstel 16 Kop van het Horsterwold
- Provincie Flevoland en Staatsbosbeheer (2016), Addendum Realisatieovereenkomst Nieuwe Natuur Project Kop van het Horsterwold
- Provincie Flevoland en Staatsbosbeheer (2016), Intentieovereenkomst Nieuwe Natuur Project Noorderwold - Eemvallei
- Provincie Flevoland en Staatsbosbeheer (2016), Intentieovereenkomst Nieuwe Natuur Project Oostvaardersplassengebied

Websites

- IPO (2014), <http://www.ipo.nl/publicaties/rekenkamer-onderschrijft-provinciale-regie-bij-natuurcompensatie>
- IPO (2016), <http://www.ipo.nl/publicaties/regiobijeenkomsten-nieuwe-wet-natuurbescherming>
- Provincie Flevoland (2017), www.flevoland.nl/wat-doen-we/natuur/natuurcompensatie
- Provincie Flevoland (2017), www.flevoland.nl/dossiers/omgevingsvisie-FlevolandStraks/3-fasen-om-tot-de-omgevingsvisie-FlevolandStraks-t
- Provincie Flevoland (2016), <http://www.flevoland.nl/Dossiers/Natura-2000/Natura-2000-gebieden-in-Flevoland;>
- Provincie Noord-Holland (2016), http://www.noord-holland.nl/Onderwerpen/Natuur/Natura_2000;
- Provincie Utrecht (2016), [http://www.provincie-utrecht.nl/onderwerpen/alle-onderwerpen/beschermde-gebieden/natura-2000-gebieden-0/;](http://www.provincie-utrecht.nl/onderwerpen/alle-onderwerpen/beschermde-gebieden/natura-2000-gebieden-0/)
- Provincie Zuid-Holland (2016), <http://www.zuid-holland.nl/onderwerpen/landschap/natuur-0/natura-2000-pas/>
- Rijksoverheid (2016), <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/natuur-en-biodiversiteit/inhoud/natura-2000>
- Regiegroep Natura 2000 (2016), <http://www.natura2000.nl/pages/wat-is-natura-2000.aspx>

| Bijlage B | Geraadpleegde personen

Algemeen

- Mevrouw A. Matheeuwsen, projectleider Zuidelijke Rekenkamer
- De heer E. de Meij, onderzoeker Algemene Rekenkamer
- Mevrouw H. Geessink, medewerker Utrechts Landschap
- Mevrouw I. Bakkers, medewerker Utrechts Landschap
- Mevrouw K. Blokdijk, onderzoeker Algemene Rekenkamer
- Mevrouw S. Kuijpers, medewerker Natuur- en Milieufederatie Zuid-Holland

Provincie Flevoland

- De heer M. Rijsberman, gedeputeerde
- Mevrouw J. van den Bos, senior beleidsmedewerker natuur
- Mevrouw H. Iken, beleidsmedewerker natuur

| Colofon |

Randstedelijke Rekenkamer

Teleportboulevard 110

1043 EJ Amsterdam

020 – 58 18 585

info@randstedelijke-rekenkamer.nl

www.randstedelijke-rekenkamer.nl

Volg ons op twitter via: [@rekenrandstad](https://twitter.com/rekenrandstad)

Natuurlijk bevoegd – provincie Flevoland

Onderzoek naar de invulling van de provinciale regierol bij natuurcompensatie

Aanleiding

Aantasting van beschermde natuurgebieden door ruimtelijke ingrepen (zoals een verbreding van een weg) is in principe niet toegestaan. Enkel ruimtelijke ontwikkelingen die een groot openbaar belang dienen en waarvoor geen alternatieven zijn, kunnen onder strikte voorwaarden worden toegestaan. De negatieve effecten op de natuur dienen daarbij zoveel mogelijk beperkt te worden en de overblijvende effecten moeten worden gecompenseerd. De compensatiemaatregelen zijn afhankelijk van het beschermingsregime waaronder het natuurgebied valt (Natura 2000, Natuurnetwerk Nederland (NNN), bosgebieden en eventueel onder autonoom beleid aangewezen beschermd (natuur)gebied).

De verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid is de afgelopen jaren steeds meer overgegaan van het Rijk naar de provincies. Vanuit deze verantwoordelijkheid voor natuur hebben de provincies de regierol bij natuurcompensatie. Met dit onderzoek heeft de Rekenkamer inzichtelijk gemaakt hoe de Randstadprovincies hun rol op het gebied van natuurcompensatie hebben vormgegeven en zijn er suggesties voor verbeteringen gedaan.



Vraagstelling

Hoe vult de provincie haar regierol op het gebied van natuurcompensatie in en welke verbeteringen zijn er binnen het natuurcompensatiebeleid mogelijk?

De regierol van de provincie is uitgewerkt in zes deelvragen:

1. Heeft de provincie concreet en actueel beleid opgesteld voor het beoordelen van ruimtelijke plannen waarbij een beschermd natuurgebied wordt aangetast?
2. Bepaalt de provincie de natuurcompensatieopgave aan de hand van concrete criteria?
3. Registreert de provincie beschermde natuurgebieden en (mogelijke) natuurcompensatiegebieden?
4. Zorgt de provincie voor waarborgen bij de uitvoering van natuurcompensatiemaatregelen (bijvoorbeeld door middel van een compensatieovereenkomst of privaatrechtelijk contract)?
5. Monitort en controleert de provincie de uitvoering van natuurcompensatiemaatregelen?
6. Informeren GS aan PS over de voortgang van natuurcompensatieprojecten en stelt de provincie relevante informatie over natuurcompensatie beschikbaar?

Conclusie

De provincie Flevoland kent een beknopte rolopvatting voor wat betreft de regie bij natuurcompensatie. Zo staat de provincie meer op afstand bij de totstandkoming en de uitvoering van de compensatieafspraken voor het NNN. Verbeteringen binnen het natuurcompensatiebeleid zijn mogelijk op het gebied van het uitwerken van het provinciale instrument 'herbegrenzing', de registratie van bosgebieden waarvoor de provincie vanaf 2017 verantwoordelijk is, de borging van de compensatiemaatregelen voor het NNN, het monitoren en controleren ervan en de informatievoorziening aan PS.

Aanbevelingen aan PS

1. **Vraag GS om het provinciale instrument 'herbegrenzing' helder uit te werken, zodat duidelijk wordt wanneer dit instrument al dan niet mag worden ingezet.**

De provincie maakt in haar beleid voor het NNN geen duidelijk onderscheid tussen het instrument natuurcompensatie waarvoor het "nee, tenzij"-principe moet worden doorlopen en het instrument 'herbegrenzing', waarvoor dit niet doorlopen hoeft te worden. In de praktijk gebruikt de provincie bij voorkeur het instrument 'herbegrenzing' waarvan de toepassing aan GS gemandateerd is.

2. **Vraag GS om een kaart bij te houden met daarop de bosgebieden waarvoor de provincie vanaf 2017 verantwoordelijk is vanuit de Wet natuurbescherming.**

Er wordt door de provincie geen aparte kaart bijgehouden met daarop de bosgebieden waarvoor de provincie verantwoordelijk is vanuit de Wet natuurbescherming.

3. **Vraag GS om ervoor te zorgen dat de afgesproken compensatiemaatregelen voor NNN-gebieden meer afdwingbaar worden vastgelegd, bijvoorbeeld in een overeenkomst tussen de initiatiefnemer en het bevoegd gezag. Hiermee kan de uitvoering van de gemaakte afspraken worden gevolgd en de initiatiefnemer worden aangesproken als de uitvoering achterblijft.**

De afgesproken compensatiemaatregelen voor het NNN zijn niet afdwingbaar. De provincie heeft in haar beleid opgenomen dat er een overeenkomst moet worden getekend tussen de initiatiefnemer en het bevoegd gezag om de uitvoering van het compensatieplan te garanderen. Dit gebeurt echter in de praktijk niet standaard.¹

4. **Vraag GS om de compensatiemaatregelen te monitoren, door jaarlijks -conform beleid- voortgangsrapportages op te vragen.**

De provincie heeft in haar beleid opgenomen dat gemeenten jaarlijks moeten rapporteren over de voortgang van natuurcompensatieprojecten voor het NNN. Dit gebeurt echter niet. De provincie vertrouwt op signalen uit het veld als de compensatie niet conform planning verloopt.

5. **Vraag GS om ervoor te zorgen dat standaard veldcontroles worden uitgevoerd bij compensatieprojecten voor NNN gebieden, om na te gaan of de uitvoering van de natuurcompensatiemaatregelen conform afspraken is verlopen.**

In het provinciale beleid is niet opgenomen dat er (periodieke) veldcontroles of eindcontroles dienen te worden uitgevoerd bij natuurcompensatieprojecten. Bij Natura 2000-gebieden en bosgebieden voert de Omgevingsdienst Flevoland Gooi en Vechtstreek (OFGV) desgevraagd veldcontroles uit. Voor het NNN zijn in 2015 bij een incidentele actie de herbegrenzingsen gecontroleerd.

6. **Spreek met GS af hoe en wanneer u geïnformeerd wilt worden over natuurcompensatieprojecten.**

GS informeren PS ad hoc over specifieke projecten waar natuurcompensatie aan de orde is.

Meer informatie

Het rapport *Natuurlijk bevoegd* vindt u op onze website www.randstedelijke-rekenkamer.nl. Voor meer informatie kunt u zich wenden tot Ans Hoenderdos, info@randstedelijke-rekenkamer.nl / tel. 020 58 18 585.

¹ De provincie Noord-Holland sluit wel standaard een compensatieovereenkomst af met de initiatiefnemer (zowel gemeente als private partij). In deze overeenkomst is onder andere opgenomen dat de initiatiefnemer een melding moet doen bij de start en eind van de werkzaamheden, rapportageverplichtingen van de initiatiefnemer aan de provincie en een boeteclausule.