

Statenstuk 2023-125

NRK Nota van bevindingen 'Natuurcompensatie Drenthe'

Voorgestelde behandeling:

- Statencommissie op 6 september 2023
- Provinciale Staten op 27 september 2023

Voorstel van het presidium van Provinciale Staten van Drenthe van 5 juli 2023, kenmerk 27/SG/202302234

Behandeld door Statenonderzoeker E.H. Jasperse, telefoonnummer (0592) 36 51 98

Inleiding

De Noordelijke Rekenkamer (NRK) doet onafhankelijk onderzoek naar de effectiviteit, doelmatigheid en doeltreffendheid van provinciaal beleid dat wordt gevoerd door de provincies Groningen, Fryslân en Drenthe. Dit Statenstuk is opgesteld naar aanleiding van de publicatie van de nota van bevindingen 'Natuurcompensatie - Nota van bevindingen Drenthe: feitelijke beschrijving beleid Drenthe' op 22 maart 2023.

Aanleiding onderzoek naar natuurcompensatie

Voor het beschermen van natuurgebieden geldt het wettelijke 'nee-tenzij principe': Aantasting van beschermde natuurgebieden door ruimtelijke ingrepen is in principe niet toegestaan. Als dergelijke ruimtelijke ingrepen een groot openbaar belang dienen en er geen alternatieven zijn, kunnen zij toch onder strikte voorwaarden worden toegestaan.

Sinds 1996 zijn de provincies verantwoordelijk voor natuurcompensatie en sinds 2014 is het natuurbeleid gedecentraliseerd naar de provincies. In 2007 constateerde de Algemene Rekenkamer dat er weliswaar meer aandacht was voor natuurcompensatie, maar dat de nieuwe natuur niet goed beschermd was. Sindsdien zijn door de Zuidelijke Rekenkamer (2009) de Randstedelijke Rekenkamer (2017) en de Rekenkamer Oost-Nederland (2019) onderzoeken uitgevoerd naar uitvoering van natuurcompensatie door provincies. Uit deze onderzoeken komt een beeld naar voren dat natuurcompensatie een ingewikkelde opgave is. Dit is reden geweest voor de NRK om voor de drie noordelijke provincies het onderwerp te onderzoeken.

Onderzoeksopzet

De volgende onderzoeksvraag staat centraal in het onderzoek: *"Hoe dragen de noordelijke provincies zorg voor het behoud van natuurwaarden bij activiteiten in natuurgebieden waarbij natuurcompensatie moet plaatsvinden?"*

Het onderzoek is gedaan over de periode 2014 tot en met 2021. Het onderzoek omvat gevallen van gebiedscompensatie op basis van de 'Spelregels EHS' (overeenkomst tussen Rijk en provincies). De rekenkamer wilde oorspronkelijk het onderzoek vooral baseren op monitoringsgegevens van de provincie, maar de provincie Drenthe monitort de natuurcompensatie niet. De NRK heeft daarom de onderzoeksgegevens uit dossierstukken gehaald. Resultaat van het onderzoek is dat er in zeven gevallen sprake van natuurcompensatie is geweest. Een deel van de uitvoering van het natuurcompensatiebeleid ligt bij gemeenten. De NRK heeft daarom naast onderzoek en analyses van de wettelijke kaders en van de betreffende dossiers ook interviews gehouden met medewerkers van gemeenten en provincies om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen.

Gezien er maar in enkele gevallen sprake is geweest van natuurcompensatie, is dat voor de NRK reden geweest om in dit geval geen regulier rapport te schrijven, maar de Staten een brief te sturen met een rapportage van de bevindingen.

Bevindingen NRK

De NRK concludeert in de aanbiedingsbrief dat het onderzoek laat zien dat er verbeterpunten mogelijk zijn in de uitvoering van het natuurcompensatiebeleid door de provincie Drenthe. Die verbeterpunten concentreren zich op drie aspecten:

1. De afweging of een ruimtelijke ontwikkeling kan worden toegestaan;
2. Transparante besluitvorming;
3. Registratie en monitoring.

De rekenkamer geeft aan dat er op een navolgbare en transparante manier getoetst moet worden of sprake is van een groot én openbaar belang. Als er sprake is van natuurcompensatie moet ook duidelijk zijn waarom het bevoegd gezag voor welk type compensatie van welke omvang kiest. De provincie moet systematisch zicht op de uitvoering van de aanleg en het beheer van de compensatienatuur houden, ook wanneer dit in de bestemmingsplannen van gemeenten ligt. Er moeten tevens veldcontroles gehouden worden.

Aanbevelingen NRK

De Noordelijke Rekenkamer beveelt Gedeputeerde Staten aan om:

1. In een beleidsregel uit te werken welke belangen de provincie als 'groot openbaar belang' erkent en aanvragen voor bestemmingswijzigingen in Natura 2000-gebieden of het NNN standaard aan de te stellen criteria te toetsen.
2. Als provincie zelfstandige controles uit te voeren of een initiatief tot een significante aantasting van natuurwaarden leidt. Zij mag bij deze beoordeling niet alleen afgaan op het ecologisch rapport dat een initiatiefnemer laat opstellen.
3. Van gemeenten te eisen in de toelichting bij het bestemmingsplan een onderbouwing op te nemen over hoe is gekomen tot een bepaald type en een bepaalde omvang en kwaliteit van natuurcompensatie. Deze onderbouwing moet navolgbaar zijn.
4. Een natuurcompensatieboekhouding bij te houden, waarin is opgenomen hoeveel NNN waar is verdwenen als gevolg van ruimtelijke initiatieven en hoeveel NNN er door natuurcompensatie waar is bijgekomen. Ook dient de boekhouding informatie te bevatten over de aanleg en het beheer van de natuurcompensatie. Om deze boekhouding te vullen, dient jaarlijks een rapportage van de Drentse gemeenten te worden opgevraagd, overeenkomstig de Spelregels EHS.

Het College van Gedeputeerde Staten geeft in zijn bestuurlijke reactie aan de aanbevelingen van de Noordelijke Rekenkamer te willen implementeren.

Advies

1. Gedeputeerde Staten te verzoeken tot afhandeling van aanbeveling 1 van de Noordelijke Rekenkamer, een beleidsregel uit te werken welke belangen de provincie als 'groot openbaar belang' erkent en Provinciale Staten op korte termijn hierover te informeren.
2. Gedeputeerde Staten te verzoeken om de implementatie van de aanbevelingen en deze in beeld te brengen via het jaarlijkse overzicht van de aan gedeputeerde staten gedane voorstellen van de rekenkamer (Provinciewet, art. 186a) en de reguliere planning- en controlcyclus.

Beoogd effect

Met het overnemen van het advies borgen PS de implementatie van de aanbevelingen van de NRK.

Argumenten

1. Door het overnemen van de aanbevelingen onderschrijven PS het belang van het opvolgen van de aanbevelingen van de Noordelijke Rekenkamer.
2. Door de implementatie van de aanbevelingen en de periodieke informatievoorziening aan PS, zijn PS beter in staat om hun controlerende rol uit te oefenen.

Uitvoering

Tijdsplanning

Statencommissie op 6 september 2023
Provinciale Staten op 27 september 2023

Monitoring en evaluatie

Monitoring van de aanbevelingen vindt plaats via de jaarlijkse rapportage van GS aan PS over de aan GS gedane voorstellen van de rekenkamer (Provinciewet, art. 186a) en de reguliere planning- en control cyclus.

Extern betrokkenen

Noordelijke Rekenkamer

Bijlagen

- Brief aan Provinciale Staten Drenthe van de Noordelijke Rekenkamer van 22 maart 2023 betreffende 'Rapportage rekenkameronderzoek Natuurcompensatie'
- Nota van bevindingen Natuurcompensatie Drenthe: feitelijke beschrijving beleid Drenthe

Assen, 5 juli 2023
Kenmerk: 27/SG/2023002234

Provinciale Staten van Drenthe,

mevrouw drs. J. Klijnsma, voorzitter
mevrouw mr. drs. S. Buissink, griffier

Provinciale Staten van Drenthe;

gelezen het voorstel van het presidium van Provinciale Staten van Drenthe van 5 juli 2023, kenmerk 27/SG/202302234;

gelet op Provinciewet, art. 186a:

BESLUITEN:

1. Gedeputeerde Staten te verzoeken tot afhandeling van aanbeveling 1 van de Noordelijke Rekenkamer, een beleidsregel uit te werken welke belangen de provincie als 'groot openbaar belang' erkent en Provinciale Staten op korte termijn hierover te informeren;
2. Gedeputeerde Staten te verzoeken om de implementatie van de aanbevelingen en deze in beeld te brengen via het jaarlijkse overzicht van de aan gedeputeerde staten gedane voorstellen van de rekenkamer en de reguliere planning- en controlcyclus.

Assen, 27 september 2023

Provinciale Staten voornoemd,

, voorzitter

, griffier

Aan Provinciale Staten van Drenthe
Westerbrink 1, 9400 AC Assen

Datum: 22 maart 2023.

Betreft: Rapportage rekenkameronderzoek Natuurcompensatie

Geachte Provinciale Staten van Drenthe,

Eén van de projecten in het onderzoeksprogramma 2021-2022 van de Noordelijke Rekenkamer betreft natuurcompensatie. Daarbij stond de volgende onderzoeksvraag centraal: “Hoe dragen de noordelijke provincies zorg voor het behoud van natuurwaarden bij activiteiten in natuurgebieden waarbij natuurcompensatie moet plaatsvinden?” In de loop van het onderzoek is gebleken dat in Drenthe, naar opgave van de provincie, maar in enkele gevallen sprake is geweest van natuurcompensatie. Dat is voor de rekenkamer reden geweest om in dit geval geen regulier rapport te schrijven, maar uw Staten een brief te sturen met een rapportage van de bevindingen.

Wanneer natuurcompensatie

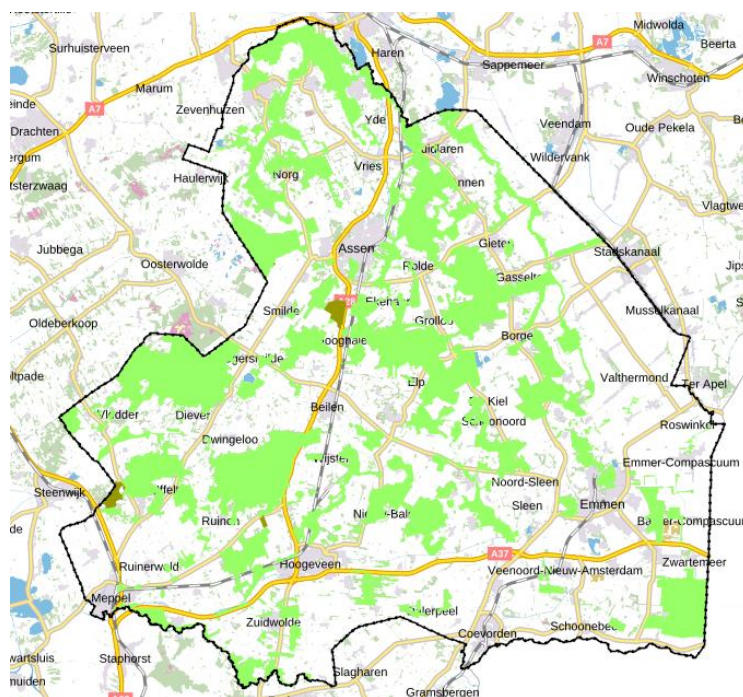
Natuurcompensatie moet plaatsvinden wanneer er ruimtelijke ontwikkelingen zijn die negatieve gevolgen hebben op het Natuurnetwerk Nederland (NNN) of Natura 2000-gebieden. Het Natuurnetwerk Nederland is een landelijk netwerk van natuur- en agrarische gebieden met een speciale natuurkwaliteit. Binnen het NNN liggen Natura 2000-gebieden, in totaal 14 in Drenthe.¹ Natura 2000-gebieden hebben bijzondere natuurwaarden en er geldt een hoger beschermingsniveau dan in de overige NNN-gebieden. Voor een overzicht van het NNN inclusief de Natura 2000-gebieden, zie figuur 1. De wet- en regelgeving is erop gericht om aantasting van het NNN (en Natura 2000-gebieden in het bijzonder) zoveel mogelijk te voorkomen. In beginsel mogen er geen ruimtelijke ingrepen plaatsvinden

¹ Dit zijn het Bargerveen, het Drents-Friese Wold & Leggelderveld, het Drentsche Aa-gebied, het Drouwenezand, het Dwingelderveld, het Elperstroomgebied, het Fochteloërveen, het Holtingerveld, het Leekstermeergebied, het Mantingerbos, het Mantingerzand, het Norgerholt, het Witterveld en het Zuidlaardermeergebied.

die negatieve gevolgen hebben voor de omvang en de kwaliteit van deze gebieden.² Een ruimtelijk plan binnen een gebied dat behoort tot het NNN kan voorzien in nieuwe activiteiten of wijziging van bestaande activiteiten als sprake is van een groot openbaar belang, er geen reële alternatieven zijn en de negatieve effecten op de wezenlijke kenmerken en waarden, oppervlakte en samenhang worden beperkt en de overblijvende effecten gelijkwaardig worden gecompenseerd.³ Er is sprake van een nee, tenzij-principe.

Stand van zaken, 2014 t/m 2021

De provincie Drenthe tracht ruimtelijke initiatieven die schadelijk zijn voor beschermde natuurgebieden (Natura 2000-gebieden en NNN) te vermijden. Omdat het nee-tenzij-principe uitgangspunt is, komt de noodzaak om natuur te compenseren weinig voor in Drenthe. Binnen de onderzoeksperiode (2014 tot en met 2021) is in Drenthe bij zeven ruimtelijke initiatieven natuurcompensatie toegepast. Over het algemeen ging het om kleinschalige ingrepen in de natuur. Ook in de andere Noordelijke provincies komt natuurcompensatie weinig voor. Ter vergelijking: in Groningen kwamen in deze periode ook zeven projecten met natuurcompensatie voor en in Fryslân niet één. Dit is opvallend omdat natuurcompensatie in andere delen van het land (in het Westen en Zuiden) vaker voorkomt. Een verklaring voor deze grote verschillen is niet gevonden.



Figuur 1: NNN in Drenthe

² Voor Natura 2000-gebieden geldt ook een externe werking. Ingrepen rondom een Natura 2000-gebied die negatieve effecten hebben op de natuurwaarden zijn in principe ook verboden.

³ Art. 2.10.4 Barro

Natuurcompensatiebeleid

Doordat natuurcompensatie in Drenthe niet vaak voorkomt, zou het beeld kunnen ontstaan dat beleid op dit gebied in Drenthe minder relevant is. Het is echter aannemelijk dat Drenthe in de nabije toekomst vaker een beroep op de schaarse natuur zal moeten doen. We hoeven alleen maar te denken aan de grote infrastructurele projecten en ontwikkelingen op het gebied van de woningbouw die zijn aangekondigd in het Deltaplan voor het Noorden. Conflicten tussen bouwen en natuurgebieden liggen daarbij op de loer, waardoor natuurcompensatie vaker nodig zal zijn. De Noordelijke Rekenkamer vindt het gezien deze ontwikkelingen van groot belang dat de provincie haar procedures rondom natuurcompensatie op orde heeft.

De uitvoering van het natuurcompensatiebeleid volgt een vast stramien dat voortvloeit uit de Wet natuurbescherming en de Spelregels EHS. Deze spelregels zijn overeengekomen tussen de provincies en het Rijk. EHS staat voor Ecologische Hoofdstructuur. In 2013 is de naam voor de EHS gewijzigd in Natuurnetwerk Nederland (NNN). Provinciale Staten van Drenthe hebben het nee, tenzij-principe voor het NNN neergelegd in de Provinciale Omgevingsverordening Drenthe.⁴ In de toelichting op deze verordening staat bovendien dat de provincie de Spelregels EHS toepast bij het ontwikkelen van NNN.

De toepassing van natuurcompensatie door de provincie

Dit onderzoek laat zien dat er verbeterpunten zijn in de uitvoering van het natuurcompensatiebeleid door de provincie Drenthe. Die verbeterpunten concentreren zich op drie aspecten:

1. De afweging of een ruimtelijke ontwikkeling kan worden toegestaan;
2. Transparante besluitvorming;
3. Registratie en monitoring.

Het bevoegd gezag moet op een navolgbare en transparante manier toetsen of sprake is van een groot én openbaar belang. De toelichting van de Provinciale Omgevingsverordening maakt duidelijk dat het kan gaan om belangen die te maken hebben met de veiligheid, de drinkwatervoorziening, de plaatsing van installaties voor de winning, opslag of transport van aardgas of de plaatsing van installaties voor de opwekking van elektriciteit met behulp van windenergie. Een afweging van het openbare belang is slechts in drie van de zeven cases aangetroffen. De Noordelijke Rekenkamer plaatst bovendien – kijkend naar jurisprudentie en de voorbeelden die in de Provinciale Omgevingsverordening zijn opgenomen –

⁴ POV art. 2.28 en 2.29. Alleen initiatieven met een groot maatschappelijk belang kunnen doorgang vinden. De term maatschappelijk belang (de Drentse term) wijkt af van de wettelijke term openbaar belang. In de ambtelijke reactie heeft de provincie aangegeven de tekst van de verordening in overeenstemming te zullen brengen met de wettelijke tekst.

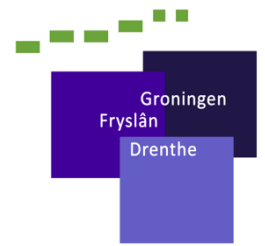
vraagtekens bij het ‘grote openbare belang’ van zes van de zeven projecten die in Drenthe hebben plaatsgevonden. Bij de aanleg van de ongelijkvloerse kruising van de N34 en de N391 bij Emmen kan worden gezegd dat het belang groot en openbaar is (doorstroming, verkeersveiligheid). In alle andere gevallen ontgaat het de Noordelijke Rekenkamer waarom het belang groot en openbaar zou zijn.⁵ De Noordelijke Rekenkamer vraagt zich bijvoorbeeld af hoe de aanleg van enkele recreatiewoningen op een camping zich verhoudt tot de openbare belangen van veiligheid, drinkwater- en energievoorziening die de Provinciale Omgevingsordering noemt. Er was vaak sprake van betrekkelijk kleine en particuliere belangen.

De provincie kan bij kleinschalige ingrepen zonder groot openbaar belang onder voorwaarden kiezen voor het herbegrenzen van het NNN. Dan is een ‘openbaar belangtoets’ niet nodig. Initiatiefnemers hoeven dan niet op zoek naar gronden om de verloren gegane NNN te compenseren. De provincie heeft niet van deze mogelijkheid gebruik gemaakt.

Het uitgangspunt van natuurcompensatie is dat er evenveel natuur bij komt als er verdwijnt. Wanneer een initiatiefnemer verloren gegane natuur compenseert, heeft de nieuw aangelegde natuur tijd nodig om tot wasdom te komen. De (tijdelijke) kwalitatieve teruggang in de natuur wordt voor veel natuurtypen conform de Spelregels EHS gecompenseerd met een toeslag op het aantal aan te leggen hectaren nieuwe natuur. De provincie Drenthe eist in voorkomende gevallen deze toeslag, maar de onderbouwing en de berekening van het aantal hectaren compensatienatuur ontbreken vaak. Wanneer het moeilijk is om verloren gegane natuur fysiek te compenseren, kan financiële compensatie plaatsvinden. Financiële compensatie zou uitzondering moeten zijn, waarvoor volgens de Spelregels EHS een zware bewijslast geldt. De manier waarop de natuurcompensatie moet plaatsvinden (fysiek of financieel) is vaak niet goed onderbouwd en niet transparant. Bij financiële compensatie ontbreekt bovendien een onderbouwing van de hoogte van het compensatiebedrag. Al met al is het vaak niet duidelijk waarom het bevoegd gezag voor welk type compensatie van welke omvang kiest.

Er ontbreekt een systematisch zicht op de uitvoering van de aanleg en het beheer van de compensatienatuur. In alle gevallen is de verplichting tot natuurcompensatie – zoals dat hoort – opgenomen in het gemeentelijke bestemmingsplan. De afspraken tussen de gemeente en de initiatiefnemer moeten juridisch worden vastgelegd in een anterieure overeenkomst. Deze anterieure

⁵ De bouw van een beperkt aantal woningen (twee cases), het verplaatsen van een theehuis plus de aanleg van een bezoekerscentrum (één case), de bouw van recreatiewoningen op een camping (in twee cases), de bouw van een horecagelegenheid (één case) en de transformatie van 18 recreatiewoningen tot reguliere woningen (één case).



overeenkomsten zijn niet bij de provincie aanwezig. De provincie beschikt ook niet over de compensatieplannen. De provincie vraagt gemeenten niet te rapporteren over de voortgang van de aanleg en het beheer van de compensatienatuur. Zij heeft daardoor geen systematisch zicht op de uitvoering van de aanleg en het beheer van de compensatienatuur. Gemeenten hebben ook geen zicht op de realisatie van de compensatienatuur. Er vinden geen veldcontroles plaats.

Aanbevelingen

De Noordelijke Rekenkamer beveelt Gedeputeerde Staten aan om:

1. In een beleidsregel uit te werken welke belangen de provincie als 'groot openbaar belang' erkent en aanvragen voor bestemmingswijzigingen in Natura 2000-gebieden of het NNN standaard aan de te stellen criteria te toetsen.⁶
2. Als provincie zelfstandige controles uit te voeren of een initiatief tot een significante aantasting van natuurwaarden leidt. Zij mag bij deze beoordeling niet alleen afgaan op het ecologisch rapport dat een initiatiefnemer laat opstellen.
3. Van gemeenten te eisen in de toelichting bij het bestemmingsplan een onderbouwing op te nemen over hoe is gekomen tot een bepaald type en een bepaalde omvang en kwaliteit van natuurcompensatie. Deze onderbouwing moet navolgbaar zijn.
4. Een natuurcompensatieboekhouding bij te houden, waarin is opgenomen hoeveel NNN waar is verdwenen als gevolg van ruimtelijke initiatieven en hoeveel NNN er door natuurcompensatie waar is bijgekomen. Ook dient de boekhouding informatie te bevatten over de aanleg en het beheer van de natuurcompensatie. Om deze boekhouding te vullen, dient jaarlijks een rapportage van de Drentse gemeenten te worden opgevraagd, overeenkomstig de Spelregels EHS.

Het College van Gedeputeerde Staten geeft in zijn bestuurlijke reactie aan de aanbevelingen van de Noordelijke Rekenkamer te willen implementeren. De resultaten daarvan ziet de rekenkamer met belangstelling tegemoet in de jaarlijkse rapportage van Gedeputeerde Staten aan uw Staten.

Tot slot

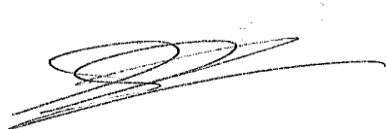
Zoals gezegd bestaat volgens de Noordelijke Rekenkamer een reële kans dat de Drentse gebieden die worden beschermd door Natura 2000 en het NNN in de toekomst onder druk komen te staan. De Noordelijke Rekenkamer gaat ervan uit dat de provincie Drenthe bij toekomstige beroepen op de schaarse natuur een juiste afweging maakt over het toestaan van ruimtelijke ontwikkelingen, dat zij

⁶ Nadat de verordening zoals aangegeven is aangepast en de wettelijke term groot openbaar belang wordt gehanteerd.

transparant is over haar afwegingen en dat zij goed zicht houdt op de realisatie en het beheer van de compensatienatuur.

De Noordelijke Rekenkamer is graag bereid de resultaten van het onderzoek toe te lichten. Ook beantwoorden wij aanvullende vragen graag.

Met vriendelijke groet, namens het college van de Noordelijke Rekenkamer,



Dr. Linze Schaap,
Secretaris-directeur

Natuurcompensatie

Nota van bevindingen Drenthe: feitelijke beschrijving
beleid Drenthe

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

Inhoud

1.	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Onderzoeksvraag	4
1.3	De aanpak van het onderzoek.....	5
2.	Bevindingen	6
2.1	Inleiding.....	6
2.2	Natuurcompensatiebeleid	6
2.3	Uitvoering Natuurcompensatie.....	7
	Bronnen- en literatuurlijst.....	15
	Bijlage 1: Natuurcompensatieprojecten.....	17

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Het uitgangspunt van het natuurbeleid is dat verlies van natuurwaarden zoveel mogelijk moet worden voorkomen.¹ Aantasting van beschermde natuurgebieden door ruimtelijke ingrepen is in principe niet toegestaan. Als dergelijke ruimtelijke ingrepen een groot openbaar belang dienen en er geen alternatieven zijn, kunnen zij toch onder strikte voorwaarden worden toegestaan: het zogenaamde ‘nee, tenzij-beleid’. Vermindering van negatieve natuureffecten (bijvoorbeeld door het aanleggen van een wildviaduct) heeft voorrang op compensatie van natuur. Compensatie is de laatste stap in de hiërarchie die wordt toegepast als een activiteit een negatief effect op natuur dreigt te hebben.²

De compensatiemaatregelen zijn afhankelijk van het beschermingsregime waaronder het natuurgebied valt. De regels zijn uitgebreider voor de aantasting van een Natura 2000-gebied³ dan voor de aantasting van een natuurgebied dat alleen binnen het Natuurnetwerk Nederland (NNN) valt.⁴

Vanaf 2014 zijn de provincies verantwoordelijk voor het NNN. Zij leggen zowel de begrenzing van de natuurgebieden als kwaliteitsdoelstellingen van de NNN vast in de Provinciale structuurvisie en Provinciale omgevingsverordening. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van de natuurcompensatie. Doordat de grenzen van het NNN door de ruimtelijke ingreep in het natuurgebied worden hertekend, moet de provincie deze grenzen opnieuw vaststellen. De provincie is verantwoordelijk voor een actuele begrenzing van het NNN en het in stand houden van de kwaliteit van het NNN. Vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet, die op 1 januari 2024 is voorzien, dienen provincies in het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) een digitale kaart van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) actueel te houden.

¹ Natuurwaarden zijn per natuurtype vastgelegd in de Index Natuur en Landschap, zie: Bij12:

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

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

³ Bij aantasting van een Natura 2000-gebied dient – als uit een passende beoordeling is gebleken dat significante effecten op het Nature 2000-gebied niet is uitgesloten – een zo geheten ADC-toets te worden gelopen. ADC staat voor: er zijn geen Alternatieven, er is sprake van Dwingende redenen voor het openbaar belang en er worden Compenserende maatregelen getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van het Natura 2000-gebied gewaarborgd blijft.

⁴ Naast regels voor de bescherming van natuurgebieden zijn in de Wnb ook regels opgenomen om te voorkomen dat het totaaloppervlak bos afneemt. Bij de kap van houtopstanden moet daarom herbeplanting plaatsvinden op dezelfde locatie of compensatie op een andere locatie (boscompensatie). Onder houtopstand wordt verstaan: een zelfstandige eenheid van bomen, boomvormers, struiken, hakhout of griend, die een oppervlakte grond beslaat van 10 a of meer, of bestaat uit een rijbeplanting die meer dan 20 bomen omvat, gerekend over het totaal aantal rijen. Boscompensatie wordt buiten het onderzoek gehouden.

De laatste jaren wordt duidelijk dat er problemen zijn rondom het uitvoeren van de natuurcompensatie. In 2007 constateerde de Algemene Rekenkamer dat er weliswaar meer aandacht was voor natuurcompensatie, maar dat de nieuwe natuur niet goed beschermd was. Er was onvoldoende toezicht op de naleving van de compensatieplicht en de natuurcompensaties werden niet goed geregistreerd.⁵ Vanaf 1996 zijn de provincies verantwoordelijk voor de natuurcompensatie, als gevolg van de Decentralisatie Impuls.⁶ Inmiddels hebben de Zuidelijke Rekenkamer,⁷ de Randstedelijke Rekenkamer⁸ en de Rekenkamer Oost-Nederland⁹ onderzoek uitgevoerd naar uitvoering van natuurcompensatie. Uit deze onderzoeken komt een beeld naar voren dat natuurcompensatie een ingewikkelde opgave is. Door allerlei knelpunten zoals ingewikkelde regelgeving, moeilijke beschikbaarheid van locaties en onvoldoende ecologische kennis verloopt de compensatie in de andere provincies niet altijd even goed. Uit deze rekenkameronderzoeken is gebleken dat een aantal van de onderzochte provincies weinig regie voert en dat er tekortkomingen zijn in de monitoring. De uitkomsten van deze onderzoeken maken een onderzoek naar de uitvoering van natuurcompensatie in de drie noordelijke provincies beleidsrelevant.¹⁰

1.2 Onderzoeksvraag

De volgende onderzoeksvraag staat centraal:

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

Deze centrale onderzoeksvraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

1. Hoe geeft de provincie invulling aan de natuurcompensatie? Zijn deze eisen voor alle partijen duidelijk?
2. Op welke manier toetst de provincie of de aanleg en het beheer van de compensatiegebieden voldoen aan de gestelde eisen? Hoe handelt zij als de aanleg en het beheer niet volgens die eisen verloopt?
3. Blijkt uit de registratie van de provincie dat verdwenen natuur tijdig, kwantitatief en kwalitatief voldoende wordt gecompenseerd?
4. Blijkt uit eerder uitgevoerd rekenkameronderzoek dat er elders reeds provinciaal beleid ontwikkeld is waarbij uitvoering van natuurcompensatie eenvoudiger kan en zodanig is vormgegeven dat de noordelijke provincies dit kunnen toepassen?

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

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

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

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

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

¹⁰ In combinatie met de toekomstige verplichting een actueel digitaal overzicht van het NNN te hebben en de problemen met de totstandkoming daarvan.

1.3

De aanpak van het onderzoek

Dit onderzoek omvat alleen gebiedscompensatie op basis van de Spelregels EHS. Mitigerende en/of compenserende maatregelen voor specifieke soorten zijn geen onderdeel van het onderzoek. De Noordelijke Rekenkamer heeft aan het begin van het onderzoek een analyse gemaakt van de geldende wetgeving en het landelijke en provinciale beleid rondom natuurcompensatie. Daarna zijn enkele gesprekken gevoerd met provincie medewerkers over het aanleveren van de benodigde gegevens en de wijze waarop de provincie het natuurcompensatiebeleid uitvoert. De provincie medewerkers hebben op eigen initiatief schriftelijk uiteengezet hoe zij het compensatiebeleid in de praktijk uitvoeren.

Het onderzoek vond plaats over de periode 2014 tot en met 2021. Daarmee beslaat het onderzoek de volledige periode vanaf het moment van decentralisatie van de uitvoering van het natuurbeleid.¹¹ De aanvankelijke bedoeling was om het onderzoek vooral te baseren op monitoringsgegevens van de provincie. De provincie Drenthe monitort de natuurcompensatie echter niet.

Omdat het aantal ruimtelijke ingrepen waarbij volgens de provincie sprake is van natuurcompensatie gering is, hebben wij getracht zo veel mogelijk benodigde gegevens uit dossierstukken te halen. In de onderzoeksperiode gaat het om zeven gevallen. Een deel van de uitvoering van het natuurcompensatiebeleid gebeurt door gemeenten. Mede hierdoor geven de dossiers bij de provincies een incompleet beeld. We hebben gesprekken gevoerd met de medewerkers van enkele gemeenten waarin een casus speelt om te achterhalen hoe gemeenten natuurcompensatie uitvoeren en hoe zij de rol van de provincie in dat proces zien.

In het onderzoek is verder een inventarisatie gemaakt van de compensatiemethoden die andere provincies hebben ontwikkeld. In die inventarisatie is gebruik gemaakt van onderzoek van andere provinciale rekenkamers, waardoor een beeld ontstaat van alle Nederlandse provincies behalve Zeeland en Gelderland. Deze inventarisatie kan niet door de provincie medewerkers worden gecontroleerd en maakt daarom geen onderdeel uit van deze Nota van bevindingen.

¹¹ Natuurpact, 2013.

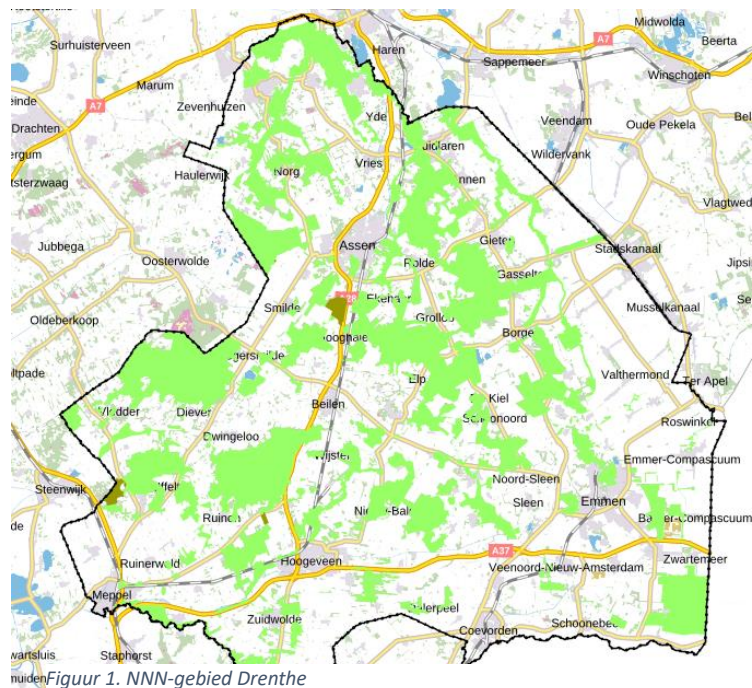
2. Bevindingen

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we de belangrijkste bevindingen van het onderzoek weer. Paragraaf 2.2 beschrijft in het kort de belangrijkste natuurcompensatieregelgeving. In paragraaf 2.3 beschrijven we de wijze waarop de provincie Drenthe de natuurcompensatie uitvoert. Dit doen we door de wettelijke nee, tenzij-criteria en een aantal belangrijke criteria uit de Spelregels EHS langs te lopen.¹²

2.2 Natuurcompensatiebeleid

De algemene zorgplicht van Gedeputeerde Staten van de provincies voor het NNN is vastgelegd in de Wet natuurbescherming.¹³ Ruimtelijke ingrepen in het NNN zijn in beginsel niet toegestaan, het nee, tenzij principe is van toepassing. Bijlage 1 bevat een korte omschrijving van de zeven gevallen van natuurcompensatie in Drenthe. Een ruimtelijk plan binnen een gebied dat behoort tot het NNN kan voorzien in nieuwe activiteiten of wijziging van bestaande activiteiten als sprake is van een groot openbaar belang, er geen reële alternatieven zijn en de negatieve effecten op de wezenlijke kenmerken en waarden, oppervlakte en samenhang worden beperkt en de overblijvende effecten gelijkwaardig worden gecompenseerd.¹⁴ In figuur 1 geeft een overzicht van de NNN-gebieden in Drenthe.¹⁵



¹² De Spelregels EHS zijn ook van toepassing op de NNN.

¹³ Wet natuurbescherming, art. 1.12 lid 2. (2015, 16 december). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0037552/2021-07-01#Hoofdstuk1>.

¹⁴ Besluit algemene regels ruimtelijke ordening, art. 2.10.4. (2016, 18 mei). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0030378/2018-01-01/0/Hoofdstuk2/Titeldeel2.10/Artikel2.10.4/informatie>.

¹⁵ Ruimtelijke plannen: www.ruimtelijkeplannen.nl, benaderd op 13 oktober 2022.

De provincie Drenthe heeft het nee, tenzij-principe voor NNN-gebied neergelegd in art. 2.28 en 2.29 Provinciale Omgevingsverordening Drenthe. Hierin wordt gesproken van groot maatschappelijk belang. Hierdoor is het onduidelijk of maatschappelijk belang (de Drentse term) hetzelfde betekent als openbaar belang (de wettelijke term). In de toelichting op de provinciale omgevingsverordening Drenthe bij art. 2.28 en 2.29 staat dat de provincie de spelregels EHS toepast bij het ontwikkelen van NNN. Deze spelregels zijn overeengekomen tussen de provincies en het Rijk.

2.3 Uitvoering Natuurcompensatie

In deze paragraaf is de beschikbaarheid van informatie over natuurcompensatie in Drenthe schematisch weergegeven.

2.3.1 Groot openbaar belang

Enkel ruimtelijke ontwikkelingen die een groot openbaar belang dienen en waarvoor geen alternatieven zijn, kunnen onder strikte voorwaarden in het NNN en Natura2000-gebieden worden toegestaan. Het is daarom van belang dat het bevoegd gezag een navolgbare en transparante afweging formuleert over het openbaar belang van een ontwikkeling. Een groot openbaar belang is een open norm en die moet van geval tot geval worden ingevuld. Dat geeft de nodige beleidsruimte voor het bestuur. Provinciale Staten hebben in de Omgevingsverordening de mogelijkheid om dit begrip nader in te vullen. Dat kan in de artikelen van de Omgevingsverordening zelf of in de toelichting.¹⁶ Daarbij moet het belang van het project zowel “openbaar” als “groot” zijn en moet het project nodig zijn om het belang te realiseren.¹⁷

Provinciale Staten van Drenthe hebben in hun Omgevingsverordening zelf geen invulling gegeven aan het begrip “groot openbaar belang”. In de toelichting op artikel 2.29 lid 1 van de Omgevingsverordening staat dat onder ‘groot maatschappelijk belang’ in elk geval wordt verstaan: “de veiligheid, de drinkwatervoorziening, de plaatsing van installaties voor de winning, opslag of transport van aardgas of de plaatsing van installaties voor de opwekking van elektriciteit met behulp van windenergie.”¹⁸

Individuele kleinschalige uitzonderingsgevallen (kruimelgevallen) zonder groot openbaar belang kunnen onder strikte voorwaarden in het NNN worden toegestaan. Er moet dan worden gekozen voor een zelfstandige herbegrenzing van het NNN. De herbegrenzing moet leiden tot een

¹⁶ Reinders, R.D. (2020). Juridische duiding van het begrip “groot openbaar belang”, Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn.

¹⁷ Reinders, R.D. (2020). Juridische duiding van het begrip “groot openbaar belang”, Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn, p. 19.

¹⁸ Provinciale Omgevingsverordening, toelichting (ruimtelijke plannen: https://www.ruimtelijkeplannen.nl/web-roo/transform/NL.IMRO.9922.POVdrenthe2018-VA02/pt_NL.IMRO.9922.POVdrenthe2018-VA02.xml#NL.IMRO.PT.s71ef8f72-2f05-462b-8f39-e9ef851ddf30, benaderd op 17 januari 2023). Gedurende het onderzoek heeft de provincie aangegeven deze tekst in overeenstemming te brengen met het Besluit Algemene Regels Ruimtelijke Ordening.

kwantitatieve of kwalitatieve versterking van het NNN.¹⁹ Toepassing van deze regeling is niet aangetroffen in de cases; in alle gevallen werd gekozen voor een vorm van natuurcompensatie.

Tabel 1: Afweging groot openbaar belang

Natuurcompensatie-project	Groot openbaar belang in provinciaal beleid	Afweging groot openbaar belang*	Afweging kenbaar*	Onderbouwing kruimelgeval (indien van toepassing)	Onderbouwing versterking NNN (indien kruimelgeval)
De Reeënwissel	In artikel 3.35 POV 2018 en in artikel 2.29 van de huidige POV wordt gesproken over een 'groot maatschappelijk belang'.	Nee	Nee	n.v.t.	n.v.t.
Turflaan/Ommerweg		Nee	Nee	n.v.t.	n.v.t.
Horecagelegenheid Ruinen		Nee	Nee	n.v.t.	n.v.t.
Recreatiepark de Tip		Nee	Nee	n.v.t.	n.v.t.
Ongelijkvloerse Kruising Emmen		Ja	Ja	n.v.t.	n.v.t.
Natuurplaats Noordsche Veld		Ja	Ja	n.v.t.	n.v.t.
Spaarbankbos		Ja	Ja	n.v.t.	n.v.t.

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

In drie gevallen zijn in de dossiers expliciete overwegingen gevonden over het belang van de ruimtelijke ontwikkeling in het NNN. Bij de aanleg van de ongelijkvloerse kruising bij Emmen, is een nee, tenzij-toets uitgevoerd. Bij de aanleg van het theehuis en het bezoekerscentrum op het Noordsche Veld zijn het aantal parkeermogelijkheden, het houden van toezicht op een natuurspeelplaats en het kunnen laten starten van activiteiten vanaf het nieuwe erf als grote openbare belangen aangemerkt.

Bij de aanleg van zes woningen in het Spaarbankbos is de overweging dat doorstromers anders naar buiten de gemeente zullen verhuizen. Het is gezien de toelichting op artikel 2.29 lid 1 van de Omgevingsverordening de Noordelijke Rekenkamer niet duidelijk waarom daar sprake was van een groot openbaar belang. In vier van de zeven projecten is geen afweging van groot openbaar belang aangetroffen.

2.3.2 Alternatieve oplossingen

De volgende stap in het afwegingsschema is dat alternatieve oplossingen moeten worden onderzocht, bijvoorbeeld het realiseren van het project op een locatie buiten het NNN.²⁰

¹⁹ Ministeries van LNV en VROM en de provincies. (2007) Spelregels EHS, beleidskader voor compensatiebeginsel, EHS-saldobenadering en herbegrenzen EHS, een gezamenlijke uitwerking van rijk en provincies. Ministeries van LNV en VROM en de provincies, pp 23 e.v.

²⁰ Ministeries van LNV en VROM en de provincies. (2007). Spelregels EHS, beleidskader voor compensatiebeginsel, EHS-saldobenadering en herbegrenzen EHS, een gezamenlijke uitwerking van rijk en provincies. Ministeries van LNV en VROM en de provincies, p. 23.

Tabel 2: afweging alternatieven

Natuurcompensatie-project	Alternatieven beschreven	Alternatieven afgewogen	Afweging kenbaar
De Reeënwissel	Nee	Nee	Nee
Turflaan/Ommerweg	Nee	Nee	Nee
Horecagelegenheid Ruinen	Nee	Nee	Nee
Recreatiepark de Tip	Nee	Nee	Nee
Ongelijkvloerse Kruising Emmen	Ja	Ja	Ja
Natuurplaats Noordsche Veld	Ja	Min of meer	Ja
Spaarbankbos	Nee	Nee	Nee

Het expliciet afwegen van alternatieve locaties voor het beoogde project komt niet vaak voor. Bij de ongelijkvloerse kruising Emmen-West is een Afwegingsdocument bestuurlijke voorkeursvariant en een Nee, tenzij-toets. In het Afwegingsdocument zijn in het kader van de MER-procedure zes varianten beoordeeld. De variant fly-over heeft het beste gescoord op bovengenoemde onderdelen. Er is geen andere locatie waar ontsluiting van N34 naar de N391 mogelijk is. Andere manieren om de doorstroming en veiligheid te vergroten zijn er niet of leveren eenzelfde ruimtebeslag op. Op de locaties waar NNN-ruimtebeslag plaatsvindt, is geen andere reële oplossing mogelijk zonder of met minder ruimtebeslag. Verder is bij de Natuurplaats Noordsche Veld één alternatieve locatie buiten het NNN overwogen. In alle andere gevallen is geen alternatievenoverweging aangetroffen.

2.3.3 Mitigatie

Ruimtelijke ingrepen in de NNN zijn in principe niet toegestaan wanneer significante negatieve effecten voorzien zijn. Een initiatiefnemer is verplicht om de negatieve effecten te verminderen. Dit houdt in dat het optreden van negatieve effecten wordt voorkomen of beperkt door aanvullende maatregelen te treffen.²¹

Tabel 3: afweging mitigatie

Natuurcompensatie-project	Mogelijkheden voor mitigatie onderzocht	Mogelijkheden afgewogen	Afweging kenbaar	Mitigatie toegepast
De Reeënwissel	Ja	Nee	Nee	Ja
Turflaan/Ommerweg	Ja	Nee	Nee	Nee
Horecagelegenheid Ruinen	Ja	Nee	Nee	Ja
Recreatiepark de Tip	Ja	Nee	Nee	Ja
Ongelijkvloerse Kruising Emmen	Ja	Geen gegevens	Geen gegevens	Geen gegevens
Natuurplaats Noordse Veld	Ja	Nee	Nee	Ja
Spaarbankbos	Ja	Nee	Nee	Ja

²¹ Ministeries van LNV en VROM en de provincies. (2007). Spelregels EHS, beleidskader voor compensatiebeginsel, EHS-saldobebanding en herbegrenzen EHS, een gezamenlijke uitwerking van rijk en provincies. Ministeries van LNV en VROM en de provincies, pp. 17.

In elk project komen mitigerende maatregelen in een bepaalde vorm voor. Deze worden echter niet kenbaar afgewogen. Het compensatieplan 'Ongelijkvloerse Kruising Emmen' is nog geen afgerond inrichtingsplan. De mogelijkheden van mitigatie zijn dus wel onderzocht, maar het vervolg is op basis van het bestemmingsplan niet vast te stellen.

2.3.4 Vorm, omvang en kwaliteit natuurcompensatie

Het uitgangspunt van natuurcompensatie is dat er evenveel natuur bij komt als er verdwijnt. Dat geldt zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin. Een hectare natte heide moet worden gecompenseerd met een nieuwe hectare natte heide. Hiervoor zijn natuurtypen vastgelegd.²² Het is echter meestal niet mogelijk om een bepaald natuurtype in één keer te realiseren. Ieder natuurtype heeft een bepaalde ontwikkelingstijd; die kan variëren van zo'n 5 jaar voor bijvoorbeeld een snelstromende beek tot wel 1.000 jaar voor verschillende typen bos.²³ Totdat de ontwikkelingstijd verstreken is, is er daarom altijd een achteruitgang in de natuur. Om deze achteruitgang te compenseren, wordt een 'opslag' in hectares gehanteerd. Voor aantasting van een hectare natuur met een lange ontwikkelingstijd moeten zodoende meer hectares compensatienatuur worden aangelegd. Kwalitatieve achteruitgang wordt kwantitatief gecompenseerd. Hiervoor worden omrekeningstabellen gehanteerd.²⁴

In de bestudeerde dossiers (zie ook tabel 4) wint de initiatiefnemer in de meeste gevallen advies in bij een ecologisch adviesbureau over de kwalitatieve aantasting van de natuur. In veel gevallen adviseert dit bureau over de manier waarop de initiatiefnemer de verloren gegane natuur moet compenseren, het aan te leggen aantal hectares en de manier waarop deze moeten worden ingericht. Ook adviseert het bureau soms om financiële compensatie toe te passen. Zo staat in de nee, tenzij-toets van de ongelijkvloerse kruising Emmen West: "In totaal gaat circa 1,4 hectare NNN verloren als gevolg van de ingreep. Om het kwaliteitsverlies van bestaande waarden gedurende de ontwikkelingsperiode van het compensatiegebied te overbruggen wordt een extra toeslag in hectares berekend, dit zal in dit geval 2,8 hectare dienen te zijn." Hoe in de afzonderlijke cases de grootte van de toeslag is bepaald, wordt niet gemotiveerd.

²² Bij12: <https://www.bij12.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/index-natuur-en-landschap/natuurtypen/>, benaderd op 6 april 2022.

²³ Ministeries van LNV en VROM en de provincies. (2007). Spelregels EHS, beleidskader voor compensatiebeginsel, EHS-saldobenadering en herbegrenzen EHS, een gezamenlijke uitwerking van rijk en provincies. Ministeries van LNV en VROM en de provincies, pp. 49-51.

²⁴ Ministeries van LNV en VROM en de provincies. (2007). Spelregels EHS, beleidskader voor compensatiebeginsel, EHS-saldobenadering en herbegrenzen EHS, een gezamenlijke uitwerking van rijk en provincies. Ministeries van LNV en VROM en de provincies, pp. 49 e.v.

Tabel 4: eisen aan en onderbouwing van vorm, kwaliteit en omvang compensatienatuur

Natuurcompensatie-project	Eisen aan vorm natuurcompensatie	Onderbouwing vorm natuurcompensatie	Eisen aan omvang natuurcompensatie	Onderbouwing omvang natuurcompensatie	Eisen aan kwaliteit natuurcompensatie	Onderbouwing kwaliteit natuurcompensatie	Onderbouwing financiële compensatie (indien van toepassing)
De Reeënwissel	Bijdrage aan Groenfonds	Geen gegevens	€ 15.950,-	Geen gegevens	n.v.t.	n.v.t.	Geen gegevens
Turflaan/Ommerweg	Bijdrage aan Groenfonds	Geen gegevens	Geen gegevens	Geen gegevens	n.v.t.	n.v.t.	Geen gegevens
Horecagelegenheid Ruinen	Amoveren grindpad.	Nee	3.000 m ²	Geen gegevens	Geen specifieke eisen	Geen specifieke eisen	n.v.t.
Recreatiepark de Tip	bosaanplant en kruidenrijk grasland	Ja	1,08 ha.	Onvolledig	Ja, een streefbeeld	Ja.	n.v.t.
Ongelijkvloerse Kruising Emmen	Bijdrage aan Groenfonds, mogelijk deels fysieke compensatie	Ja	bijdrage groenfonds of indien mogelijk 2,8 ha. + 2,3 ha bos	Ja	Nee	Ja	Geen gegevens
Natuurplaats Noordse Veld	Oude theehuis + tennisbaan Mensingerbos teruggeven aan natuur	Ja	Ja 5.600 m ²	Ja	Ja	Ja	n.v.t.
Spaarbankbos	Inrichting perceel als natuur*	Ja	Ja	Onvolledig	Geen gegevens	Geen gegevens	n.v.t.

* De compensatienatuur wordt ingericht in een perceel dat al onderdeel uitmaakt van het NNN.

2.3.5 Juridische borging natuurcompensatie

Het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor de juridische borging van natuurcompensatie. De gemeenteraad legt een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling en de bijbehorende compensatieverplichtingen vast in een bestemmingsplan; Gedeputeerde Staten kunnen hierbij een aanwijzing geven.²⁵ Het compensatieplan vormt een integraal onderdeel van de toelichting op het plan. Initiatiefnemer en bevoegd gezag moeten afspraken over de uitvoering vastleggen in een juridisch bindende privaatrechtelijke overeenkomst. De rollen en verantwoordelijkheden moeten hierin beschreven staan en de compensatiemaatregelen moeten geborgd zijn. zij spreken een uiterste termijn af voor de realisatie van de compensatie. Ook moet een boeteclausule aanwezig zijn voor het geval de initiatiefnemer deze termijn overschrijdt.

Tabel 5: borging afspraken over natuurcompensatie

Natuurcompensatie-projecten	Borging in bestemmingsplan of inpassingsplan	Borging in een anterieure overeenkomst
De Reeënwissel	Ja, bestemmingsplan	Geen gegevens
Turflaan/Ommerweg	Ja, bestemmingsplan	Geen gegevens
Horecagelegenheid Ruinen	Ja, bestemmingsplan	Ja, anterieure overeenkomst
Recreatiepark de Tip	Ja, bestemmingsplan	Bij notaris, geen gegevens
Ongelijkvloerse kruising Emmen	Ja, bestemmingsplan	Geen gegevens
Natuurplaats Noordse veld	Ja, bestemmingsplan	Geen gegevens
Spaarbankbos	Ja, bestemmingsplan	Bij notariële akte, geen gegevens

Bij alle zeven onderzochte casus is in het betreffende bestemmingsplan vastgelegd dat natuurcompensatie verplicht is. In één geval was de anterieure overeenkomst als bijlage bij het bestemmingsplan opgenomen (en dus openbaar). In de andere cases is deze overeenkomst niet opgenomen. Zij is ook niet in het archief van de provincie aanwezig.

2.3.6 Controle op aanleg compensatienatuur

De gemeente is als bevoegd gezag voor bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen verantwoordelijk voor de monitoring en de uitvoering van de aanleg van compensatienatuur.²⁶

²⁵ Wet ruimtelijke ordening, art 4.2. (2008, 1 juli). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0020449/2021-07-01#Hoofdstuk4>. Zie ook artikel 2.29 lid 2 van de Provinciale Omgevingsverordening.

²⁶ Ministeries van LNV en VROM en de provincies. (2007). Spelregels EHS, beleidskader voor compensatiebeginsel, EHS-saldobenadering en herbegrenzen EHS, een gezamenlijke uitwerking van rijk en provincies. Ministeries van LNV en VROM en de provincies, pp. 21.

Tabel 6: controle op compensatie door gemeente

Natuurcompensatie-projecten	Controle op de vorm	Controle op de omvang	Controle op de kwaliteit	Controle op financiële compensatie
De Reeënwissel	Geen gegevens	Geen gegevens	Geen gegevens	Geen gegevens
Turflaan/Ommerweg	Geen gegevens	Geen gegevens	Geen gegevens	Geen gegevens
Horecagelegenheid Ruinen	Geen gegevens	Geen gegevens	Geen gegevens	Geen gegevens
Recreatiepark de Tip	Geen gegevens	Geen gegevens	Geen gegevens	Geen gegevens
Ongelijkvloerse Kruising Emmen	Geen gegevens	Geen gegevens	Geen gegevens	Geen gegevens
Natuurplaats Noordse veld	Geen gegevens	Geen gegevens	Geen gegevens	Geen gegevens
Spaarbankbos	Geen gegevens	Geen gegevens	Geen gegevens	Geen gegevens

Controle op de aanleg van de compensatienatuur zou volgens de provincie moeten plaatsvinden door de gemeente die het bestemmingsplan vaststelt. Gemeenten geven aan dat dit juist een provinciale verantwoordelijkheid is. Doordat provincie en gemeenten naar elkaar wijzen, vindt geen controle van de natuurcompensatieprojecten plaats. De provincie heeft geen systematisch zicht op de daadwerkelijke uitvoering van de aanleg en het beheer van de compensatienatuur.

2.3.7 Registratie en monitoring compensatienatuur door provincie

Om een helder zicht te hebben op de compensatieverplichtingen en de voortgang ervan, is rapportage verplicht. Volgens de Spelregels EHS rapporteren de gemeenten jaarlijks aan de provincies. De provincie controleert deze rapportages, bijvoorbeeld door deze te vergelijken met een eigen registratielijst. De rapportage dient transparant te zijn en helderheid te geven over de toepassing van het compensatiebeleid. Voor een optimaal overzicht moeten onder andere het bestemmingsplan, het compensatieplan, een overzicht van de betrokken gronden en de voortgang van de ontwikkeling ervan zijn opgenomen. Het bevoegd gezag controleert in het veld of de compensatie werkelijk is gerealiseerd.²⁷

²⁷ Ministeries van LNV en VROM en de provincies. (2007). Spelregels EHS, beleidskader voor compensatiebeginsel, EHS-saldobenadering en herbegrenzen EHS, een gezamenlijke uitwerking van rijk en provincies. Ministeries van LNV en VROM en de provincies, pp. 23.

Tabel 7: registratie en monitoring door provincie

Natuurcompensatie-projecten	Aanwezigheid voortgangsrapportages van gemeenten	Eigen registratielijst provincie ²⁸	Uitkomsten veldcontroles
De Reeënwissel	Niet aanwezig	Niet aanwezig	Niet aanwezig
Turflaan/Ommerweg	Niet aanwezig	Niet aanwezig	Niet aanwezig
Horecagelegenheid Ruinen	Niet aanwezig	Niet aanwezig	Niet aanwezig
Recreatiepark de Tip	Niet aanwezig	Niet aanwezig	Niet aanwezig
Ongelijkvloerse kruising Emmen	Niet aanwezig	Niet aanwezig	Niet aanwezig
Natuurplaats Noordse veld	Niet aanwezig	Niet aanwezig	Niet aanwezig
Spaarbankbos	Niet aanwezig	Niet aanwezig	Niet aanwezig

De provincie heeft geen systematisch zicht op de realisatie van natuurcompensatie binnen de provinciegrenzen. Zij houdt niet systematisch een eigen registratie bij en vraagt gemeenten ook niet om de volgens de Spelregels EHS verplichte rapportage.²⁹ Gemeenten hebben ook geen zicht op de realisatie van de compensatienatuur. Er vinden geen veldcontroles plaats.

²⁸ De provincie ontvangt wel een financiële afschrift van het Groenfonds.

²⁹ Gebaseerd op een groepsgesprek met medewerkers van de provincie Drenthe op 30 maart 2022.

Bronnen- en literatuurlijst

Literatuur:

- Algemene Rekenkamer. (2007). Bescherming van natuurgebieden. Algemene Rekenkamer.
- Besluit algemene regels ruimtelijke ordening, art. 2.10.4. (2016, 18 mei). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0030378/2018-01-01/0/Hoofdstuk2/Titeldeel2.10/Artikel2.10.4/informatie>.
- Bij12: <https://www.bij12.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/index-natuur-en-landschap/>, benaderd op 6 april 2022.
- Decentralisatie Impuls. (1997, 19 maart). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0007825/1997-03-19>.
- Internetconsultatie: <https://www.internetconsultatie.nl/natuurcompensatiebank>, benaderd op 6 april 2022.
- Ministeries van LNV en VROM en de provincies. (2007). Spelregels EHS, beleidskader voor compensatiebeginsel, EHS-saldobenadering en herbegrenzen EHS, een gezamenlijke uitwerking van rijk en provincies. Ministeries van LNV en VROM en de provincies.
- Nature today: <https://www.naturetoday.com/intl/nl/nature-reports/message/?msg=24750>, benaderd op 6 april 2022.
- Natuurpact, 2013.
- Randstedelijke Rekenkamer. (2017). Natuurlijk bevoegd, Onderzoek naar de invulling van de provinciale regierol bij natuurcompensatie, provincie Noord-Holland/Zuid-Holland/Utrecht/Flevoland. Randstedelijke Rekenkamer.
- Reinders, R.D. (2020). Juridische duiding van het begrip “groot openbaar belang”, Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn.
- Rekenkamer Oost-Nederland. (2019). Natuur goed maken, Natuurcompensatie provincie Overijssel. Rekenkamer Oost-Nederland.
- Wet natuurbescherming, art. 1.12 lid 2. (2015, 16 december). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0037552/2021-07-01#Hoofdstuk1>.
- Wet ruimtelijke ordening, art 4.2. (2008, 1 juli). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0020449/2021-07-01#Hoofdstuk4>.
- Zuidelijke Rekenkamer. (2009). Kwaliteit natuurcompensatie provincie Noord-Brabant/Limburg, Zuidelijke Rekenkamer.

Beleidsstukken en college- en beleidsbrieven:

- Bestemmingsplan Buitengebied Noord Hoogeveen, deelplan Spaarbankenbosch 2018: <https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.0118.2018BP9006002->

- [VG01/t_NL.IMRO.0118.2018BP9006002-VG01.html#_3.5_Gemeentelijkbeleid](https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.0118.2018BP9006002-VG01.html#_3.5_Gemeentelijkbeleid), benaderd op 6 september 2022.
- Bestemmingsplan Buitengebied, ongelijkvloerse kruising Emmen-West:
https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.0114.2017032-B701/t_NL.IMRO.0114.2017032-B701.html#_2.2_Provinciaalbeleid, benaderd op 6 september 2022.
 - Bestemmingsplan de Reeënwissel te Hoogersmilde:
https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.1731.Bosweg23HO-ONT1/t_NL.IMRO.1731.Bosweg23HO-ONT1.html, benaderd op 6 september 2022.
 - Bestemmingsplan Natuur- en landschapsboerderij Noordsche Veld:
https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.1699.2016BP059-vg01/t_NL.IMRO.1699.2016BP059-vg01.html#_2.3_Waaromeennieuwelocatie, benaderd op 6 september 2022.
 - Bestemmingsplan Norg – De Tip:
https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.1699.2021BP089-ow01/t_NL.IMRO.1699.2021BP089-ow01.html#_3.2_Provinciaalbeleid, benaderd op 6 september 2022.
 - Bestemmingsplan Ruinerweg 5-7 Echten:
https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.1690.BP00418-0301/t_NL.IMRO.1690.BP00418-0301.html#NL.IMRO.PT.ef90eb9febbd4bc6a98447ffcdfa8cda, benaderd op 6 september 2022.
 - Bestemmingsplan Zuidwolde, deelplan hoek Ommerweg/Turflaan:
https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.1690.2021BP1007004-ON01/t_NL.IMRO.1690.2021BP1007004-ON01.html#_3.3_Provinciaalbeleid, benaderd op 6 september 2022.
 - Provinciale Omgevingsverordening Drenthe: ruimtelijke plannen:
https://www.ruimtelijkeplannen.nl/web-roo/transform/NL.IMRO.9922.POV Drenthe2018-VA02/pt_NL.IMRO.9922.POV Drenthe2018-VA02.xml#NL.IMRO.PT.s71ef8f72-2f05-462b-8f39-e9ef851ddf30, benaderd op 17 januari 2023.

In het kader van het onderzoek hebben we gesproken met:

Adviseur Ruimtelijke Plannen provincie Drenthe

Beleidscoördinator bos en natuur

Beleidsmedewerker Landschapsecologie provincie Drenthe

Beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening gemeente De Wolden

Medewerker Koolstra Advies, ecologie en natuurwetgeving

Medewerker Team Landelijk Gebied provincie Drenthe

Medewerker Team Landelijk Gebied provincie Drenthe

Ontwikkelaar Mooi, Natuurlijk en Voedzaam Drenthe Natuur- en Milieufederatie Drenthe

Planadviseur Ruimtelijke Ontwikkeling provincie Drenthe

Projectleider gemeente Noordenveld

Bijlage 1: Natuurcompensatie- projecten

In deze bijlage beschrijven we de zeven natuurcompensatieprojecten in Drenthe die volgens de informatie van de provincie sinds 2014 zijn ontwikkeld.

1. De Reeënwissel: camping de Reeënwissel wil uitbreiden met achttien recreatieve nachtverblijven. Deze uitbreiding is voorzien in het NNN.³⁰
2. Turflaan/Ommerweg: in Zuidwolde ligt een grasveld. Dit grasveld is onderdeel van het NNN. Initiatiefnemers willen op deze locatie twee woningen bouwen.³¹
3. Horecagelegenheid Ruinen: een nieuw horecabedrijf, gelegen in het NNN, krijgt een parkeerplaats. Het bedrijf hoeft niet gecompenseerd te worden, de parkeerplaats wel.³²
4. De Tip: de Tip is een clustering van ruimtelijk samenhangende recreatiewoningen ten Noorden van Norg. Initiatiefnemers willen 18 recreatiewoningen transformeren tot reguliere woningen. Dit zorgt voor aantasting van het omliggende NNN-gebied.³³
5. Ongelijkvloerse kruising Emmen: Nabij Emmen kruisen de N34 en de N391 elkaar. De beoogde nieuwe situatie is een ongelijkvloerse kruising, waardoor voor beide wegen de doorstroming verbetert.³⁴
6. Natuurplaats Noordsche Veld: in de buurt van het Noordsche Veld willen Staatsbosbeheer en twee particuliere initiatiefnemers een informatiecentrum realiseren in het NNN.³⁵
7. Spaarbankbos: in dit bos liggen enkele ongebruikte sportvelden. Initiatiefnemers willen hier zes woningen realiseren.³⁶

³⁰ Bestemmingsplan de Reeënwissel te Hoogersmilde: https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.1731.Bosweg23HO-ONT1/t_NL.IMRO.1731.Bosweg23HO-ONT1.html, benaderd op 6 september 2022.

³¹ Bestemmingsplan Zuidwolde, deelplan hoek Ommerweg/Turflaan: https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.1690.2021BP1007004-ON01/t_NL.IMRO.1690.2021BP1007004-ON01.html#_3.3_Provinciaalbeleid, benaderd op 6 september 2022.

³² Bestemmingsplan Ruinerweg 5-7 Echten: https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.1690.BP00418-0301/t_NL.IMRO.1690.BP00418-0301.html#NL.IMRO.PT.ef90eb9febbd4bc6a98447ffcdfa8cda, benaderd op 6 september 2022.

³³ Bestemmingsplan Norg – De Tip: https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.1699.2021BP089-ow01/t_NL.IMRO.1699.2021BP089-ow01.html#_3.2_Provinciaalbeleid, benaderd op 6 september 2022.

³⁴ Bestemmingsplan Buitengebied, ongelijkvloerse kruising Emmen-West: https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.0114.2017032-B701/t_NL.IMRO.0114.2017032-B701.html#_2.2_Provinciaalbeleid, benaderd op 6 september 2022.

³⁵ Bestemmingsplan Natuur- en landschapsboerderij Noordsche Veld: https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.1699.2016BP059-vg01/t_NL.IMRO.1699.2016BP059-vg01.html#_2.3_Waaromeennieuwelocatie, benaderd op 6 september 2022.

³⁶ Bestemmingsplan Buitengebied Noord Hoogeveen, deelplan Spaarbankenbosch 2018: https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.0118.2018BP9006002-VG01/t_NL.IMRO.0118.2018BP9006002-VG01.html#_3.5_Gemeentelijkbeleid, benaderd op 6 september 2022.