randstedelijke rekenkamer
flevoland | noord-holland | utrecht | zuid-holland

EINDRAPPORT

Natuurlijk bevoegd

Onderzoek naar de invulling van de provinciale regierol bij natuurcompensatie

Provincie Noord-Holland | 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 wee gegeven 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 |..... 11

| REACTIE GEDEPUTEERDE STATEN | 18

| NAWOORD REKENKAMER | 21

| 1 | INLEIDING 22
1.1 Aanleiding 22
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen 23
1.3 Afbakening 24
1.4 Beoordelingskader en werkwijze 24

| 2 | ACHTERGROND 27
2.1 Natura 2000 27
2.2 Natuurnetwerk Nederland (voorheen Ecologische Hoofdstructuur) 29
2.3 Bosgebieden 32
2.4 Autonoom beleid 32
2.5 Samenvattend 32

| 3 | PROVINCIAAL COMPENSATIEBELEID 34

| 4 | BEPALEN COMPENSATIEOPGAVE 39

| 5 | REGISTREREN BESCHERMDE NATUUR 41
5.1 Registratie beschermde natuur en natuurcompensatieprojecten 41
5.2 Registratie mogelijke natuurcompensatielocaties 42

| 6 | BORGEN COMPENSATIEAFSPRAKEN 44

| 7 | MONITORING EN VELDCONTROLES 47
7.1 Monitoring 47
7.2 Veldcontroles 48

| 8 | INFORMATIEVOORZIENING 49
8.1 Informeren PS 49
8.2 Openbaar maken informatie 50

| BIJLAGE A | GERAADPLEEGDE BRONNEN 51

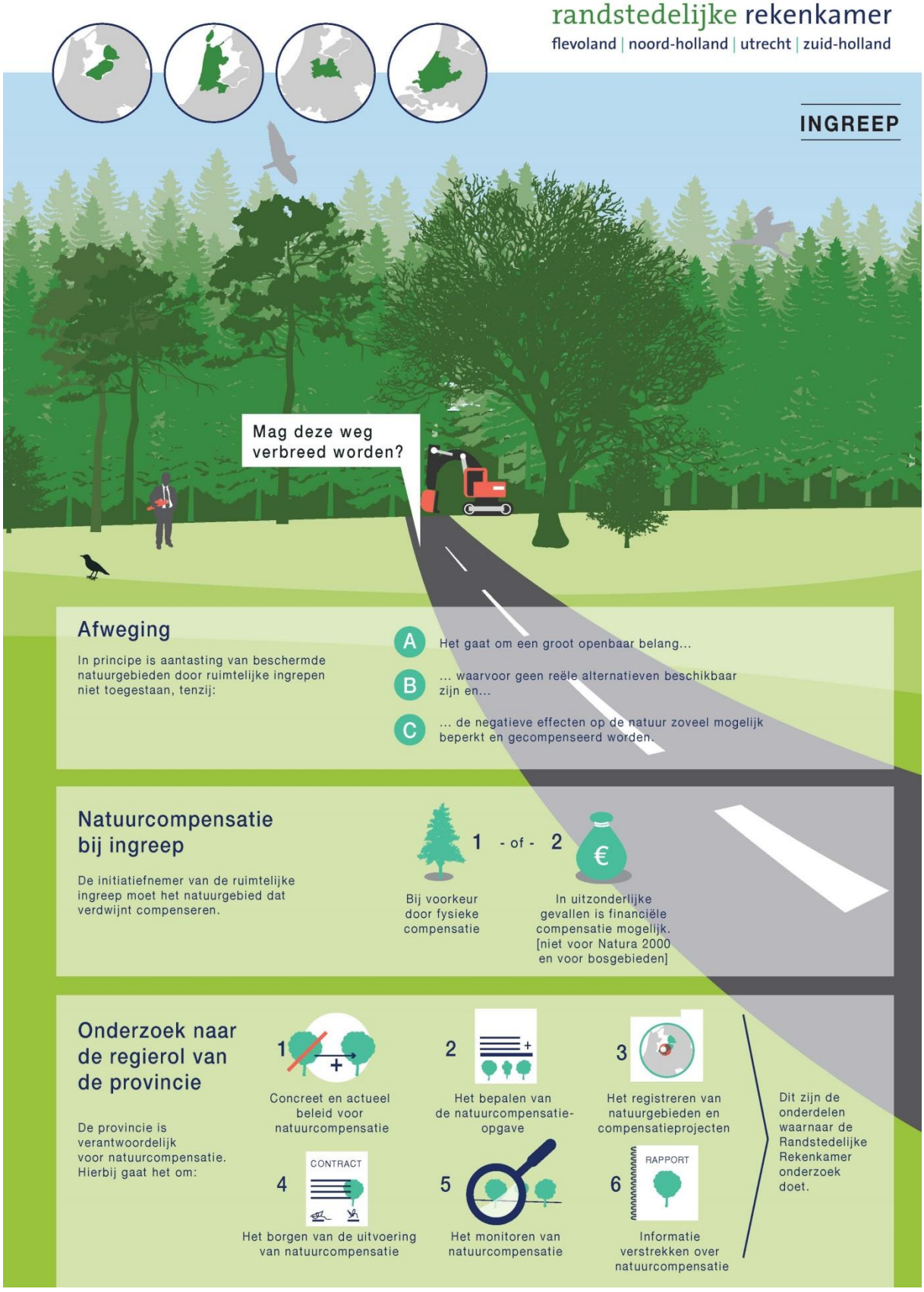
| BIJLAGE B | GERAADPLEEGDE PERSONEN 53

| BIJL AGE C| NATUURCOMPENSATIEPROJECTEN NOORD-HOLLAND 54

Infographic



randstedelijke rekenkamer
flevoland | noord-holland | utrecht | zuid-holland



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 compensatie-opgave; de registratie van beschermde natuurgebieden en natuurcompensatielocaties; de borging van de afgesproken compensatiemaatregelen; het monitoren en controleren van de afgesproken compensatiemaat-regelen 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 Noord-Holland kent een uitgebreide rolopvatting voor wat betreft de regie bij natuurcompensatie. Zo is de provincie nauw betrokken bij de totstandkoming en de uitvoering van de compensatieafspraken voor het NNN en weidevogelgebieden.

Verbeteringen zijn mogelijk op het gebied van het provinciaal compensatiebeleid voor het NNN, de registratie van bosgebieden waarvoor de provincie vanaf 2017 verantwoordelijk is en het bijhouden van beschikbare locaties voor natuurcompensatie.

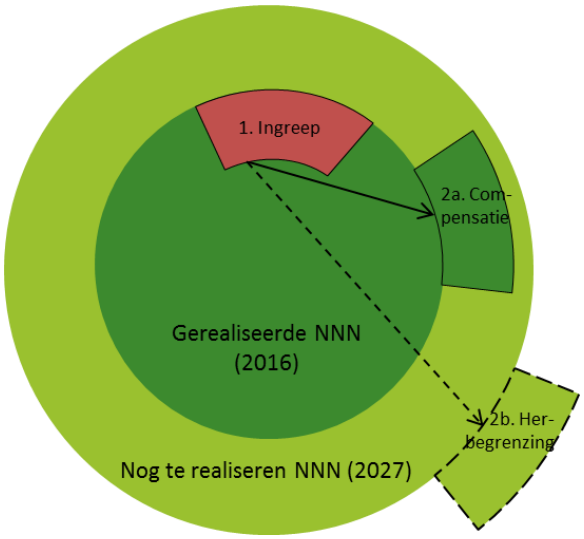
Toelichting conclusie

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 geldt de Verordening houtopstanden Noord-Holland, die in oktober 2016 is vastgesteld door PS. In de Provinciale Ruimtelijke Verordening (PRV) is het provinciale beleid vastgelegd voor natuurcompensatie in het Natuurnetwerk Nederland (NNN, voorheen EHS) en -onder autonoom beleid- in weidevogelleefgebieden. Dit beleid is verder uitgewerkt in de Uitvoeringsregeling natuurcompensatie Noord-Holland, die in december 2014 door GS is vastgesteld na evaluatie van het vorige natuurcompensatiebeleid.

De Rekenkamer merkt op dat het provinciale beleid voor het NNN op een onderdeel afwijkt van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro). Dit is toegelicht aan de hand van de volgende 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.

Aanbeveling 1
Vraag GS om het compensatiebeleid zo aan te passen, dat standaard een nieuw NNN-gebied wordt aangewezen bij compensatie in nog te realiseren NNN. Hiermee wordt voorkomen dat het NNN kan afnemen.

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. Het compensatiegebied dient minimaal van gelijke omvang te zijn als het aangetaste gebied en de aangetaste wezenlijke kenmerken en waarden dienen te worden gecompenseerd. Volgens de provincie is het bepalen van de compensatieopgave verder maatwerk, waarbij de omvang van de benodigde compensatie afhankelijk is van de ingreep en de locatie van de ingreep. Bij boscompensatie dient de oppervlakte van de herbeplanting ten minste even groot te zijn als de gevelde oppervlakte en de aan te brengen herbeplanting dient kwalitatief en kwantitatief in een redelijke verhouding te staan tot het bos dat verdwenen is.

Bij financiële compensatie wordt de compensatieopgave bepaald op basis van de kosten voor de aanschaf van vervangende grond, de basisinrichting, het ontwikkelingsbeheer gedurende de ontwikkelingstijd en de kosten voor de planontwikkeling en planuitvoering.

Registreren

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

De provincie registreert de beschermde natuurgebieden (Natura 2000, NNN en weidevogelleefgebieden). In de PRV zijn actuele kaarten opgenomen waarop de beschermde natuurgebieden inclusief beschermingsregimes zijn weergegeven. Een registratie van de bosgebieden waarvoor de provincie vanaf 2017 verantwoordelijk is vanuit de Wet natuurbescherming ontbreekt nog.

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.

De locaties van de lopende en afgeronde natuurcompensatieprojecten worden bijgehouden. De provincie wil deze registratie nog verder verbeteren door het maken van een overzichtskaart waarin een koppeling wordt gemaakt tussen de locaties waar de ingreep plaatsvindt en de locaties waar de natuurcompensatie wordt gerealiseerd. Financiële compensatie wordt geregistreerd in de compensatieboekhouding.

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. Op deze wijze hebben provincies ook meer mogelijkheden om te bepalen waar natuurcompensatie wordt gerealiseerd. Een dergelijk overzicht houdt de provincie Noord-Holland, ondanks de uitgebreide rolopvatting bij natuurcompensatie, niet bij.

Aanbeveling 3
Overweeg om een actueel overzicht bij te laten houden van beschikbare locaties die in aanmerking komen voor natuurcompensatie.

Borgen

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

De provincie zorgt voor waarborgen bij de uitvoering van natuurcompensatiemaatregelen. De provincie heeft in haar beleid opgenomen dat compensatiemaatregelen voor het NNN en weidevogelleefgebieden worden vastgelegd in het gemeentelijk bestemmingsplan, een compensatieplan en een compensatieovereenkomst tussen de provincie, de natuurbeheerorganisatie (indien van toepassing) en de initiatiefnemer. Deze wordt in de praktijk volgens de provincie standaard afgesloten wanneer de initiatiefnemer een gemeente of projectontwikkelaar is. Indien de initiatiefnemer een private partij is, neemt de provincie een boeteclausule op waarmee de compensatiemaatregelen afdwingbaar worden gemaakt. Als de provincie zelf initiatiefnemer is, bijvoorbeeld bij de verbreding van een provinciale weg, dan dienen GS een besluit te nemen waarin de compensatie wordt vastgelegd en waarmee de uiterste datum van uitvoering en de natuurkwaliteit kan worden geborgd. Bij compensatie in Natura 2000-gebieden en bosgebieden worden afspraken vastgelegd in de vergunning die vanuit de Wet natuurbescherming wordt verleend.

Monitoren en controleren

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

De provincie monitort en controleert de uitvoering van natuurcompensatiemaatregelen. De provincie heeft in haar beleid opgenomen dat initiatiefnemers GS jaarlijks dienen te informeren over de voortgang van de natuurcompensatiemaatregelen. Conform beleid ontvangt de provincie jaarlijks voortgangsrapportages van de initiatiefnemers.

In het provinciale beleid is niet opgenomen dat er (periodieke) veldcontroles of eindcontroles dienen te worden uitgevoerd bij natuurcompensatieprojecten. In de praktijk voert de Regionale Uitvoeringsdienst Noord-Holland-Noord de veldcontroles uit bij boscompensatie. Voor alle overige projecten voert de afdeling Beheer en Uitvoering de veldcontroles uit. Bij grote projecten vinden tevens tussentijdse veldcontroles plaats.

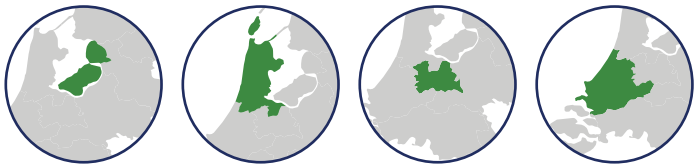
Informeren

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

GS informeren PS jaarlijks over de voortgang van natuurcompensatieprojecten via het Provinciaal Meerjaren-programma Groen (PMG). Daarnaast worden PS over nieuwe natuurcompensatieprojecten geïnformeerd. Hierbij ontvangen PS het compensatieplan en de compensatieovereenkomst ter informatie. Dit is conform beleid.

De provincie heeft via haar website informatie over natuurcompensatie en natuurcompensatieprojecten beschikbaar gesteld, met links naar relevante documenten en kaarten. Als handreiking voor initiatiefnemers heeft de provincie eind 2016 een NNN-wijzer gepubliceerd, waarin het beleid omtrent natuurcompensatie wordt uitgelegd (NNN-wijzer Noord-Holland).

Provincievergelijking

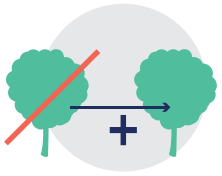


Vanuit de verantwoordelijkheid voor natuur hebben de provincies de regie bij natuurcompensatie. De provincies kunnen deze regierol verschillend invullen. Deze provincievergelijking maakt de wijzen van invulling van deze rol door de vier Randstedelijke provincies inzichtelijk.

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:

AUTONOOM BELEID

FLEVOLAND	NOORD-HOLLAND	UTRECHT	ZUID-HOLLAND
Geen	Weidevogelleefgebieden	Groene Contour[1]	Belangrijke weidevogel-gebieden, bepaalde recreatiegebieden en strategische reservering natuur[2]

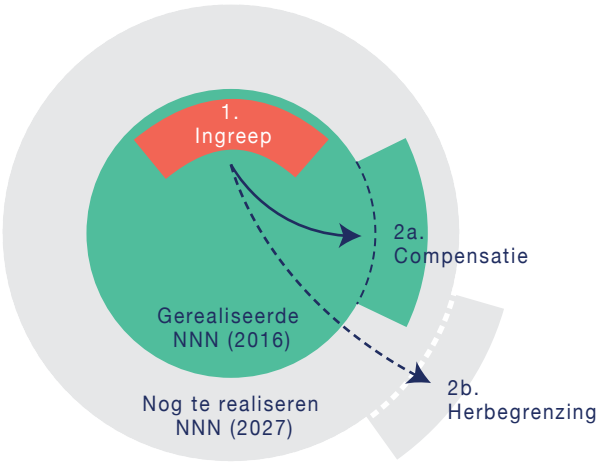
1 Dit zijn gebieden waar mogelijkheden zijn om kwaliteiten te ontwikkelen die het functioneren van het NNN kunnen versterken. De Groene contour maakt geen onderdeel (meer) uit van het NNN. Wel gelden er bepaalde restricties.

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 beschermde 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

2



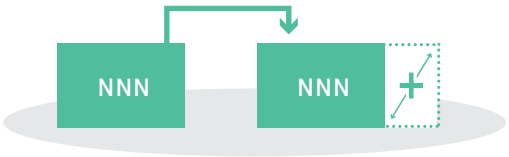
Het bepalen van de natuurcompensatie-opgave

> *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.*

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

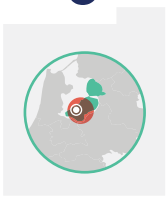
- Provincie Utrecht hanteert voor bosgebieden een oppervlaktetoeslag voor de hersteltijd van de bomen en voor de aanwezigheid van zeldzame en bedreigde soorten.



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

Registreren beschermde natuur

3



Het registreren van natuurgebieden en compensatieprojecten

> *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.*

- 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 natuurcompensatie-projecten. 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

Het bevoegd gezag en de initiatiefnemer dienen een overeenkomst af te sluiten.



NOORD-HOLLAND

Compensatiemaatregelen dienen te worden vastgelegd in een overeenkomst tussen de provincie, de natuurbeheerorganisatie (indien van toepassing) en de initiatiefnemer.



UTRECHT

Compensatiemaatregelen dienen te worden vastgelegd via de bestemmingsplannen.



ZUID-HOLLAND

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

De provincie is terughoudend met de inzet van een boeteclausule.



NOORD-HOLLAND

Indien de initiatiefnemer een private partij is, neemt de provincie een boeteclausule op.



UTRECHT

De provincie heeft in haar beleid geen boeteclausule opgenomen.



ZUID-HOLLAND

De provincie is terughoudend met de inzet van een boeteclausule.

Monitoring en veldcontroles

5



Het monitoren van natuurcompensatie

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.

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

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.

VELDCONTROLES PRAKTIJK	FLEVOLAND	NOORD-HOLLAND	UTRECHT	ZUID-HOLLAND
	De Omgevingsdienst Flevoland Gooi en Vechtstreek (OFGV) voert veldcontroles uit bij Natura 2000-gebieden en bos-gebieden. In 2015 zijn alle herbegrenzingen van het NNN in het veld gecontroleerd.	De Regionale Uitvoeringsdienst Noord-Holland-Noord (RUD NHN) voert veldcontroles uit bij boscompensatie-projecten. Voor alle overige projecten voert de afdeling Beheer en Uitvoering veldcon-troles uit. Bij grote projecten vinden tevens tussentijdse veld-controles plaats.	De Regionale Uitvoeringsdienst Utrecht (RUD Utrecht) dient bij alle bos-compensatieprojecten 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 natuurcompen-satie voor Natura 2000-gebieden.

Informatievoorziening

6

Om inzicht te krijgen in de voortgang van de natuurcompensatie-projecten 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 verstrekken over natuurcompensatie

INFORMATIE GS AAN PS

FLEVOLAND	NOORD-HOLLAND	UTRECHT	ZUID-HOLLAND
GS informeren PS ad hoc over natuur-compensatieprojecten.	GS informeren PS jaarlijks over de voortgang van natuur-compensatieprojecten.	GS informeren PS ad hoc over natuur-compensatieprojecten.	GS informeren PS ad hoc over natuur-compensatieprojecten. 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 Noord-Holland

POSTBUS 3007 2001 DA HAARLEM

Randstedelijke Rekenkamer
Mw. A. Hoenderdos-Metselaar
Teleportboulevard 110
1043 EJ Amsterdam

Gedeputeerde Staten
Uw contactpersoon
mw. K. Uittenbosch
BEL/GRN

Telefoonnummer +31235143975
uittenboschk@noord-holland.nl

Betreft: Provinciale reactie bestuurlijke nota "Natuurlijk bevoegd"

Verzenddatum
19 APR. 2017

Kenmerk
939155/939580

Uw kenmerk
2017/AH/026

Geachte mevrouw Hoenderdos-Metselaar,

De Randstedelijke Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar het beleid en uitvoering van natuurcompensatie door provincies. De centrale onderzoeksvraag daarbij was: "Hoe vult de provincie haar regierol op het gebied van natuurcompensatie in en welke verbeteringen zijn er binnen het natuurcompensatiebeleid mogelijk?" Op 28 maart jl. hebben wij het concept ontvangen van de Bestuurlijke nota "Natuurlijk bevoegd" van uw onderzoek. U verzocht ons te reageren op uw conclusies en aanbevelingen. Wij willen onze waardering uitspreken voor het onderzoek en de plezierige samenwerking met uw organisatie. Hieronder treft u de gevraagde bestuurlijke reactie.

Op basis van uw onderzoek concludeert u het volgende ten aanzien van de provincie Noord-Holland:

"De provincie Noord-Holland kent een uitgebreide rolopvatting voor wat betreft de regie bij natuurcompensatie. Zo is de provincie nauw betrokken bij de totstandkoming en de uitvoering van de compensatieafspraken voor het NNN en weidevogelgebieden.

Verbeteringen zijn mogelijk op het gebied van het provinciaal compensatiebeleid voor het NNN, de registratie van bosgebieden waarvoor de provincie vanaf 2017 verantwoordelijk is en het bijhouden van beschikbare locaties voor natuurcompensatie."

U geeft de volgende drie aanbevelingen:

Aanbeveling 1
Vraag GS om het compensatiebeleid zo aan te passen, dat standaard een nieuw NNN-gebied wordt aangewezen bij compensatie in nog te realiseren NNN. Hiermee wordt voorkomen dat het NNN kan afnemen.

Postbus 3007
2001 DA Haarlem
Telefoon (023) 514 3143
Fax (023) 514 3030

Houtplein 33
2012 DE Haarlem
www.noord-holland.nl

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.

Aanbeveling 3
Overweeg om een actueel overzicht bij te laten houden van beschikbare locaties die in aanmerking komen voor natuurcompensatie.

Hieronder treft u per aanbeveling de reactie van ons college:

Aanbeveling 1
De provincie Noord-Holland heeft op ambitieuze wijze gebieden in Noord-Holland begrensd als NNN en zich altijd ingezet om het NNN onverkort te realiseren, ook toen de omvang van het NNN van rijkszijde onder druk stond. Het is mogelijk om binnen nog niet gerealiseerde NNN te compenseren, zoals aangegeven in de Agenda Groen (2013) en de Uitvoeringsregeling natuurcompensatie (2014). De reden dat wij dit mogelijk hebben willen maken, is omdat de provincie nog een grote opgave heeft om het begrensde NNN daadwerkelijk als natuur te realiseren. Deze keuze is bewust gemaakt in de Agenda Groen en is door Provinciale Staten van Noord-Holland bevestigd. Overigens vindt ook compensatie buiten begrensde NNN plaats. De afgelopen jaren is de totale oppervlakte begrensde NNN in de provincie Noord-Holland toegenomen, zoals te zien is het Provinciaal Meerjarenprogramma Groen (PMG). Ons college ziet om deze redenen geen noodzaak om het beleid aan te passen.

Aanbeveling 2
Wij nemen deze aanbeveling niet over. De aanbeveling is erop gericht dat gemeenten en initiatiefnemers weten waar bos is. Deze informatie is beschikbaar in bestaande publicaties, zoals atlassen. Overigens geeft de natuurbeheertypekaart in ons Natuurbeheerplan ook aan waar bos is. Nog een nieuwe kaart heeft ons inziens geen meerwaarde.

Aanbeveling 3
Wij nemen deze aanbeveling over en zullen een lijst samenstellen van gebieden die in aanmerking komen voor compensatie. Deze lijst zullen wij echter niet openbaar maken, aangezien openbaarheid zal leiden tot grondspeculatie op de desbetreffende percelen.

Daarnaast willen wij middels deze brief tevens het besproken punt uit het interview tussen u en onze gedeputeerde Tekin bevestigen. Wij zullen in een ronde langs de Noord-Hollandse gemeenten de begrenzing van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) en het weidevogelleefgebied zoals benoemd in de Provinciale Ruimtelijke Verordening (PRV) opnieuw

onder de aandacht brengen, opdat deze correct kan worden overgenomen in bestemmingsplannen. Ook zijn wij voornemens, indien wij de Uitvoeringsregeling natuurcompensatie in de toekomst wijzigen om de huidige werkwijze rondom controles en veldbezoek hierin op te nemen.

Wij gaan ervan uit u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,

provinciesecretaris
R.M. Bergkamp

voorzitter
J.W. Remkes

Nawoord rekenkamer

De Rekenkamer dankt GS voor hun reactie. De provincie Noord-Holland kent een uitgebreide rolopvatting voor wat betreft de regie bij natuurcompensatie die de provincie goed invult. Dit heeft geleid tot slechts enkele aanbevelingen. Daarbij vinden we het positief dat de provincie aanvullend op de gedane aanbevelingen voornemens is om de begrenzing van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) en het weidevogelleefgebied opnieuw onder de aandacht te brengen bij de Noord-Hollandse gemeenten, zodat deze correct kan worden overgenomen in bestemmingsplannen. Ook positief vinden we het voornemen van de provincie om in een volgende actualisering van de Uitvoeringsregeling natuurcompensatie, de huidige werkwijze rondom controles en veldbezoek in het beleid op te nemen.

Graag gaan wij nog in op de reactie van GS bij aanbevelingen 1 en 2.

De Rekenkamer herkent de ambitieuze wijze waarop Noord-Holland gebieden als NNN heeft begrensd. Echter, we wijzen er bij aanbeveling 1 op dat in desbetreffende situaties er feitelijk geen sprake is van compensatie, als er geen nieuw NNN-gebied wordt aangewezen. In dat geval is slechts sprake van een versnelde realisatie van al eerder aangewezen NNN-gebied.

Met betrekking tot aanbeveling 2 merken we op dat de bestaande kaarten, zoals de natuurbeheertypekaart, geen inzicht geven in de bosgebieden waarvoor de provincie vanaf 1 januari dit jaar verantwoordelijk is geworden. We vinden het wel van belang dat deze gebieden inzichtelijk zijn; niet enkel voor de gemeenten en initiatiefnemers, maar juist ook voor de provincie. Op deze wijze kunnen ze goed beschermd, en indien nodig, gecompenseerd worden. De provincie zal hiertoe bij de Noord-Hollandse gemeenten moeten nagaan welke bosgebieden onder verantwoordelijkheid van de provincie vallen en welke onder die van de gemeente. Overigens blijkt uit de provincievergelijking dat dit probleem ook in de andere Randstadprovincies speelt. Wellicht dat in overleg met de andere provincies een efficiënte oplossing gevonden kan worden om deze kaarten op te stellen.

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 ordeningsbeleid geven de provincies invulling aan natuurcompensatie. Hiertoe behoort ook de regierol van de provincies om natuurcompensatie te realiseren."*[1] De Stuurgroep natuurcompensatie[2] 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 inwerking 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 compensatie-opgave; de registratie van beschermde natuurgebieden en natuurcompensatielocaties; de borging van de afgesproken compensatiemaatregelen; het monitoren en controleren van de afgesproken compensatiemaat-regelen 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 ecoloog 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.portaalnatuurenlandschap.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) natuur-belangen.[10] Bij het beoordelen van het plan en de voorgestelde compensatie dient de provincie rekening te houden met het soort natuurgebied (Natura 2000, Natuurnetwerk Nederland[11], 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 natuur-compensatie 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]

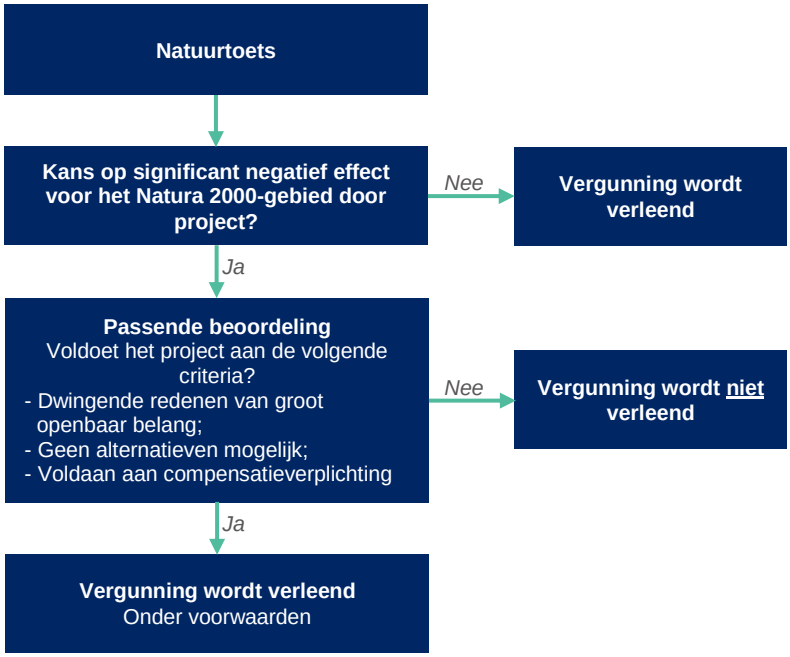
De staatssecretaris van EZ heeft via een besluit gebieden als Natura 2000 aangewezen. In het zogeheten aanwijzingsbesluit staat wat beschermd wordt (welke vogels, planten, dieren en hun leefgebieden), welke doelen

[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 defensieterreinen) 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 2 Stappenplan bij beoordeling ingreep Natura 2000[17]

[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 3 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 Autonoom 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 natuurtype ▪ Financiële compensatie niet toegestaan	▪ Compensatie niet per se nabij ingreep ▪ Compensatie na ingreep toegestaan ▪ Compensatie dient minimaal gelijkwaardig te zijn ▪ Compensatie met ander natuurtype 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 moet rekening gehouden worden met het soort natuurgebied dat wordt aangetast (Natura 2000, Natuurnetwerk Nederland, bos en autonoom beleid), omdat wet- en regelgeving per beschermingsregime verschilt. Daarnaast wordt nagegaan of de wijzigingen die met de invoering 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 natuurtype te vervangen door een ander natuurtype 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 geldt de *Verordening houtopstanden Noord-Holland*, die in oktober 2016 is vastgesteld door PS. In de *Provinciale Ruimtelijke Verordening* (PRV) is het provinciale beleid vastgelegd voor natuurcompensatie in het Natuurnetwerk Nederland (NNN, voorheen EHS) en -onder autonoom beleid- in weidevogelleefgebieden. Het beleid voor NNN en weidevogelleefgebieden is verder uitgewerkt in de *Uitvoeringsregeling natuurcompensatie Noord-Holland*, die in december 2014 door GS is vastgesteld na evaluatie van het vorige natuurcompensatiebeleid.

In afwijking van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) is niet de voorwaarde opgenomen dat er door middel van herbegrenzing tegelijkertijd een nieuw gebied wordt aangewezen als te realiseren NNN. Dit kan er toe leiden dat de totale omvang van het NNN afneemt.

Toelichting
De provincie heeft het 'nee, tenzij'-principe opgenomen in haar beleid. Voor het NNN geldt dat een *"wijziging van bestaande activiteiten mogelijk is voor zover er sprake is van een groot openbaar belang, er geen reële andere mogelijkheden zijn en de negatieve effecten waar mogelijk worden beperkt en de overblijvende effecten worden gecompenseerd."* Voor weidevogelleefgebieden geldt daarnaast dat aantasting van het gebied onder voorwaarden is toegestaan bij woningbouw.[30]

[30] Provincie Noord-Holland (2016), Provinciale Ruimtelijke Verordening, art. 19 lid 3a en art. 25 lid 3

Provinciaal beleid per beschermingsregime
In Tabel 4 is het provinciaal beleid per beschermingsregime aangegeven.

Tabel 4 Provinciaal beleid voor natuurcompensatie per beschermingsregime

Natura 2000-gebieden	NNN-gebieden	Bosgebieden	Autonoom beleid (weidevogelleefgebied)
Geen aanvullend provinciaal beleid	Provinciale Ruimtelijke Verordening art. 19 (2016) Uitvoeringsregeling natuurcompensatie Noord-Holland (2014)	Verordening houtopstanden Noord-Holland (2016)	Provinciale Ruimtelijke Verordening art. 25 (2016) Uitvoeringsregeling natuurcompensatie Noord-Holland (2014)

PS hebben op 3 oktober 2016 een aantal verordeningen en beleidsregels vastgesteld op basis van de nieuwe Wet natuurbescherming, waaronder voor Natura 2000-gebieden de *Verordening Natura 2000-gebieden Noord-Holland*, die extra regels stelt met betrekking tot het beweiden en bemesten en voor helikopters en luchtvaart in en rondom een Natura 2000-gebied. De verordening bevat geen aanvullend beleid voor natuurcompensatie in Natura 2000-gebieden. Met de *Verordening houtopstanden Noord-Holland* (hierna: Verordening houtopstanden) heeft de provincie extra regels gesteld aan de herbeplanting ingeval van aantasting.[31] Naar verwachting zal in het voorjaar van 2017 de nieuwe Wet natuurbescherming en de daarmee samenhangende regelgeving voor Natura 2000- en bosgebieden verwerkt worden in een actualisatie van de *Provinciale Ruimtelijke Verordening* (PRV).[32]

Beleid voor natuurcompensatie in het Natuurnetwerk Nederland (NNN) is opgenomen in artikel 19 van de PRV en verder uitgewerkt in de *Uitvoeringsregeling natuurcompensatie Noord-Holland* (hierna: Uitvoeringsregeling), die 2 december 2014 is vastgesteld door GS. Deze volgt de *Beleidsregel compensatie natuur en recreatie Noord-Holland* uit 2007 op, die is aangepast naar aanleiding van een evaluatie van het natuurcompensatiebeleid in 2013.[33] In de Uitvoeringsregeling en de PRV worden nog de oude termen ecologische hoofdstructuur en provinciale verbindingszones gebruikt in plaats van de nieuwe termen Natuurnetwerk Nederland en natuurverbindingen. De provincie geeft aan dat de Uitvoeringsregeling rechtstreeks gekoppeld is met de PRV en dat deze nog niet is aangepast aan de nieuwe terminologie. Het begrip EHS blijft gehanteerd, omdat dit ook nog in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) wordt gebruikt.[34] Zodra de termen in de PRV zijn overgenomen zal ook de Uitvoeringsregeling hierop worden aangepast.[35]

De provincie heeft aanvullend belangrijke weidevogelleefgebieden aangewezen. Het natuurcompensatiebeleid voor deze weidevogelleefgebieden is opgenomen in artikel 25 van de PRV en in de Uitvoeringsregeling. Naar verwachting vindt in het voorjaar van 2018 een actualisatie van de PRV plaats waarbij het artikel over weidevogelleefgebieden wordt aangepast, zodat het eenduidiger is.[36]

[31] Provincie Noord-Holland (2016), Verordening Natura 2000-gebieden Noord-Holland en Provincie Noord-Holland (2016), Verordening houtopstanden Noord-Holland
[32] Provincie Noord-Holland, interview, 8 november 2016
[33] Provincie Noord-Holland, e-mail, 28 november 2016
[34] Provincie Noord-Holland (2016), Ontwerpwijziging Provinciale Ruimtelijke Verordening in het kader van de Ladder voor duurzame verstedelijking en andere onderwerpen
[35] Provincie Noord-Holland (2014), Uitvoeringsregeling natuurcompensatie Noord-Holland, p. 4
[36] Provincie Noord-Holland, interview, 7 maart 2017

Toegestane compensatievormen

De volgende tabel toont voor het NNN, bosgebieden en weidevogelleefgebieden de toegestane compensatievormen.

Tabel 5 Compensatievormen bij NNN, bosgebieden en autonoom beleid

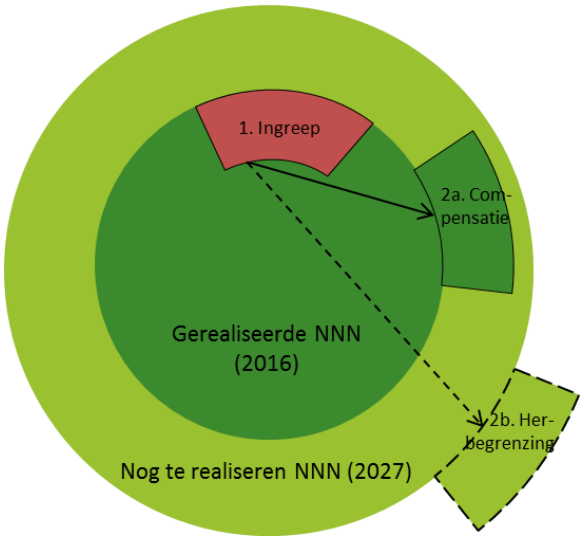
Compensatievorm	NNN-gebieden	Bosgebieden	Autonoom beleid (weidevogelleefgebied)
Fysieke compensatie	Voorkeursvorm, indien mogelijk: - In nog niet gerealiseerde delen van het NNN of aansluitend aan bestaande NNN - In nabijheid van aangetaste gebied	Herbeplanting op onbeplante grond waarop geen andere compensatieverplichting rust. Aanwezige beschermde natuurwaarden en bijzondere landschappelijke waarden worden niet geschaad	Voorkeursvorm, indien mogelijk: - In een weidevogelleefgebied - In nabijheid van aangetaste gebied
Financiële compensatie	Indien: - Fysieke maatregelen niet mogelijk zijn - Aangetaste gebied niet groter dan 3 hectare Bijdrage gelabeld in Reserve Groen	Niet mogelijk	Indien: - Fysieke maatregelen niet mogelijk zijn - Aangetaste gebied niet groter dan 5 hectare Bijdrage gelabeld in Reserve Groen
Kleinschalige herbegrenzing	Conform Spelregels EHS		
Saldobenadering	Conform Spelregels EHS		

Voor natuurcompensatie in het NNN en in weidevogelleefgebieden geldt een voorkeursladder. Bij aantasting van het NNN dient de initiatiefnemer bij voorkeur fysieke maatregelen te nemen ter compensatie van de schade.[37] In de Uitvoeringsregeling is de eis om buiten de EHS te compenseren, komen te vervallen. Compensatie vindt nu bij voorkeur plaats binnen nog niet gerealiseerde delen van het NNN of aansluitend aan al bestaande natuur in het NNN, tenzij aantoonbaar is dat dit niet mogelijk is. Hiermee volgt de Uitvoeringsregeling het Barro.

Indien fysieke maatregelen niet mogelijk zijn of indien het aangetaste gebied niet groter is dan 3 hectare, is financiële compensatie toegestaan. Een bijdrage wordt dan gestort in de provinciale Reserve Groen ten behoeve van natuurcompensatiemaatregelen.[38] De provincie geeft aan dat deze middelen vrijwel altijd worden besteed aan een kwalitatieve impuls in een beschermd natuurgebied dat in de buurt ligt van het gebied waar de ingreep plaatsvond.[39]

In afwijking van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) is niet de voorwaarde is opgenomen dat er door middel van herbegrenzing tegelijkertijd een nieuw gebied wordt aangewezen als te realiseren NNN. Dit kan worden toegelicht aan de hand van onderstaande figuur.

[37] Provincie Noord-Holland (2014), Uitvoeringsregeling natuurcompensatie Noord-Holland, art. 1 lid 1
[38] Provincie Noord-Holland (2014), Uitvoeringsregeling natuurcompensatie Noord-Holland, art. 1 lid 3 en 4
[39] Provincie Noord-Holland, interview, 8 november 2016



Figuur 4 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).[40] In de Uitvoeringsregeling is een dergelijke eis niet opgenomen, waardoor de totale omvang van het NNN kan afnemen. In feite is er sprake van een versnelde realisatie van al aangewezen maar nog niet ingerichte NNN-gebieden, in plaats van natuurcompensatie. De ambtelijke organisatie geeft aan dat het NNN in de praktijk niet afneemt en verwijst daarvoor naar het Provinciaal Meerjarenprogramma Groen 2017-2021. Hierin is zichtbaar dat de totale omvang van het NNN de afgelopen jaren is toegenomen (van 55.202 in periode 2014-2018 naar 56.268 in de periode 2017-2021).[41]

Recreatieschappen in het NNN

In 2010 heeft landelijk een herijking van de EHS plaatsgevonden, waarna de EHS is herbegrensd. De provincie Noord-Holland heeft sommige gebieden uit de EHS gehaald en andere zijn toegevoegd, maar de totale omvang van de EHS in Noord-Holland is bij de herijking gelijk gebleven.[42] Dit in tegenstelling tot de meeste provincies, die er in 2010 voor hebben gekozen om de omvang van het NNN te verkleinen (naast Noord-Holland heeft enkel Noord-Brabant de oorspronkelijk beoogde omvang behouden).[43]

Een groot deel van de recreatiegebieden in de provincie Noord-Holland zijn in 1990 als EHS aangewezen en bij herijkingen zijn deze gebieden EHS/NNN gebleven.[44] De natuurdoelen die gelden vanuit het NNN kunnen echter tegenstrijdig zijn met de vanuit recreatie gewenste activiteiten, zoals het organiseren van festivals en evenementen of het realiseren van voorzieningen zoals een restaurant. In de *Voortgangsnotitie recreatieschappen*, die eind 2016 is opgesteld, heeft de provincie drie mogelijke oplossingsrichtingen voor deze problematiek beschreven;[45]

1. Het NNN onverkort handhaven. Hierbij merkt de provincie op dat deze optie onvoldoende recht doet aan de recreatiebehoeften.

[40] Art. 5.4 Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) Vastgesteld 28/08/2012
[41] Provincie Noord-Holland (2016), Provinciaal Meerjarenprogramma Groen 2017-2021, p. 12
[42] Provincie Noord-Holland (2013), Ecologische Hoofdstructuur stand van zaken, herijking en toekomst, p. 18
[43] Planbureau voor de Leefomgeving (2016), Lerende evaluatie van het natuurpact, p. 15 en p. 56
[44] Provincie Noord-Holland (2013), Ecologische Hoofdstructuur stand van zaken, herijking en toekomst, p. 8 en p. 17
[45] Provincie Noord-Holland (2016), Voortgangsnotitie recreatieschappen

2. Het NNN op sommige plekken ontgrenzen, zodat er meer planologische ruimte ontstaat. Hierbij wordt door de provincie aangegeven dat het bijna onmogelijk is een recreatieschap in zijn geheel te ontgrenzen, vanwege de wettelijke verplichting om te compenseren.
3. Het NNN onverkort handhaven, maar nagaan waar ruimte is voor aanpassing van de natuurdoelen en/of de wezenlijke kenmerken en waarden.

De laatste optie heeft de voorkeur van de provincie. In de recreatieschappen Alkmaarder- en Uitgeestermeer en Spaarnwoude is deze oplossingsrichting eind 2016 op ambtelijk niveau verkend. De provincie wil via een juridisch onderzoek nagaan of deze oplossingsrichting binnen de bestaande wet- en regelgeving past. Daarnaast zal in een aantal Noord-Hollandse recreatieschappen een ecologisch onderzoek worden gestart om tot een zonering binnen de recreatieschappen te komen.[46]

Voor compensatie van bosgebieden geldt dat compensatiegrond nog onbeplant moet zijn en er geen andere herplantplicht en/of natuurcompensatieverplichting op deze grond mag berusten. Compensatie op andere gronden is alleen onder voorwaarden mogelijk. Beplanting van de compensatiegrond mag niet de daar aanwezige beschermde natuurwaarden en bijzondere landschappelijke waarden aantasten. Daarnaast dient de herbeplanting op bosbouwkundig verantwoorde wijze te worden uitgevoerd, welke wordt toegelicht in artikel 4 van de Verordening houtopstanden.[47]

Indien een ingreep in weidevogelleefgebied wordt toegestaan, dan vinden fysieke maatregelen ter compensatie van de aantasting bij voorkeur plaats in een weidevogelleefgebied of in de nabijheid van het aangetaste gebied tenzij wordt aangetoond dat dit niet mogelijk is. Financiële compensatie is toegestaan indien fysieke maatregelen niet mogelijk zijn of indien het aangetaste weidevogelleefgebied niet groter is dan 5 hectare.[48] In de praktijk blijkt het bij weidevogelleefgebieden vaak niet mogelijk dat de compensatie in de buurt van de ingreep plaatsvindt. De middelen bij aantasting van weidevogelleefgebieden worden dan besteed aan een kwalitatieve impuls in een ander weidevogelleefgebied.[49]

Kleinschalige herbegrenzing en saldobenadering

In de Spelregels EHS[50] zijn twee instrumenten beschreven, die bepaalde ruimtelijke ingrepen in het NNN onder voorwaarden mogelijk maken zonder toepassing van het ‘nee, tenzij’-principe: Kleinschalige herbegrenzing en saldobenadering. De provincie heeft deze instrumenten opgenomen in haar beleid. GS kunnen, gehoord de desbetreffende commissie van PS, kleinschalige herbegrenzing toepassen ten behoeve van een verbetering van de samenhang of de planologische inpassing van het NNN en/of ten behoeve van kleinschalige ontwikkeling. Dit onder voorwaarden dat de wezenlijke kenmerken en waarden worden behouden en de oppervlakte van het NNN ten minste gelijk blijft.[51] De provincie geeft aan dat kleinschalige herbegrenzing geen standaardvorm van natuurcompensatie is, omdat het ‘nee, tenzij’-principe niet wordt toegepast en omdat er voorafgaand aan de ingreep geen bestemmingsplanwijziging hoeft plaatst te vinden (wel dient achteraf het bestemmingsplan te worden gewijzigd).[52] Bij saldobenadering gaat het per definitie om fysieke maatregelen die mede tot doel hebben de kwaliteit of kwantiteit van het NNN (per saldo) te verbeteren. Financiële compensatie is hierbij niet mogelijk (zie ook paragraaf 2.2).[53]

[46] Provincie Noord-Holland (2016), Voortgangsnotitie recreatieschappen, pp. 7-8
[47] Provincie Noord-Holland (2016), Verordening houtopstanden Noord-Holland, art. 5 en toelichting pp. 7-8
[48] Provincie Noord-Holland (2014), Uitvoeringsregeling natuurcompensatie Noord-Holland, art. 1 lid 3 en 4 en art. 3 lid a en b
[49] Provincie Noord-Holland, interview, 8 november 2016
[50] Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit e.a. (2007), Spelregels EHS, hoofdstuk 5 en 6
[51] Provincie Noord-Holland (2016), Provinciale Ruimtelijke Verordening, art. 19 lid 6 en 7
[52] Provincie Noord-Holland, interview, 8 november 2016
[53] Provincie Noord-Holland (2014), Uitvoeringsregeling natuurcompensatie Noord-Holland, toelichting p. 7 en Provincie Noord-Holland (2016), Provinciale Ruimtelijke Verordening, art. 19 lid 3b

| 4 | Bepalen compensatieopgave

De Rekenkamer geeft in dit hoofdstuk antwoord op de vraag of de provincie een standaard (reken)methodiek 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. Dit laatste is met name lastig als er geen gelijksoortige compensatie mogelijk is. Immers, een stuk bos dat tientallen jaren oud is, kan een grotere waarde vertegenwoordigen dan een recentelijk aangelegd grasland van dezelfde omvang. De provincie moet vervolgens nagaan of de voorgestelde compensatie voldoende is. Een standaard (reken)methodiek maakt het bepalen van de compensatieopgave 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. Het compensatiegebied dient minimaal van gelijke grootte te zijn als het aangetaste gebied en de aangetaste wezenlijke kenmerken en waarden dienen te worden gecompenseerd. Volgens de provincie is het bepalen van de compensatieopgave verder maatwerk, waarbij de omvang van de benodigde compensatie afhankelijk is van de ingreep en de locatie van de ingreep. Bij boscompensatie dient de oppervlakte van de herbeplanting ten minste even groot te zijn als de gevelde oppervlakte en de aan te brengen herbeplanting dient kwalitatief en kwantitatief in een redelijke verhouding te staan tot het gevelde of tenietgegane.
Bij financiële compensatie wordt de compensatieopgave bepaald op basis van de kosten voor de aanschaf van vervangende grond, de basisinrichting, het ontwikkelingsbeheer gedurende de ontwikkelingstijd en de kosten voor de planontwikkeling en planuitvoering.

Toelichting

De provincie heeft in algemene zin bepaald hoe de compensatieopgave berekend dient te worden. In het provinciale beleid is opgenomen dat fysieke maatregelen ter compensatie van de aantasting van het NNN plaats dienen te vinden in een gebied dat minimaal gelijk is aan de oppervlakte van het aangetaste gebied en de aangetaste wezenlijke kenmerken en waarden dienen te worden gecompenseerd.[54] In de Uitvoeringsregeling is aangegeven welke (provinciale) documenten in ieder geval moeten worden gebruikt bij de beschrijving van de wezenlijke kenmerken en waarden in het NNN en in Natura 2000-gebieden.[55]

De provincie geeft aan dat de omvang van de benodigde compensatie afhankelijk is van de ingreep en de locatie van de ingreep. Het bepalen van de omvang van de compensatieopgave is maatwerk.[56] De initiatiefnemer dient zelf zorg te dragen voor de berekening van de compensatieopgave en voor een ecologische onderbouwing van de kwaliteit van het gebied waar de ingreep plaatsvindt. Daarbij wordt vaak een gecertificeerd, ecologisch bureau ingehuurd.[57] De provincie beoordeelt of de berekening van de impact van de ingreep goed is onderbouwd. Dit is

[54] Provincie Noord-Holland (2014), Uitvoeringsregeling natuurcompensatie Noord-Holland, art. 2
[55] Provincie Noord-Holland (2014), Uitvoeringsregeling natuurcompensatie Noord-Holland, toelichting p. 8
[56] Provincie Noord-Holland, e-mail, 27 september 2016
[57] Provincie Noord-Holland, interview, 8 november 2016

maatwerk dat door een ecoloog, in dienst bij de provincie, wordt gedaan.[58] Er vindt weinig tot geen discussie plaats tussen de provincie en de initiatiefnemer over de berekening van de compensatieopgave.[59]
De provincie geeft aan dat indien zij zelf initiatiefnemer is, bijvoorbeeld bij de verbreding van een provinciale N-weg, zij in een dergelijke situatie een voorbeeldfunctie heeft. Dit uit zich in vaak meer mitigerende- en compenserende maatregelen dan strikt noodzakelijk is. Een voorbeeld is bij de verbreding van een fietspad door NNN-gebied het dichtbij de grond aanbrengen van ledverlichting in plaats van het plaatsen van lantaarnpalen.[60]

De provincie geeft aan dat zij terughoudend is met het uitwerken van een uitgebreide beschrijving van hoe de compensatie moet worden berekend. Dit omdat dan de indruk kan ontstaan dat de provincie het initiatiefnemers gemakkelijk maakt om ruimtelijke ontwikkelingen in beschermde natuurgebieden uit te voeren door handvatten te bieden voor natuurcompensatie, terwijl de provincie juist veel waarde hecht aan het 'nee, tenzij'-principe.[61]

Bij financiële compensatie van NNN-gebieden wordt de omvang van de compensatieopgave bepaald op basis van de kosten van de aanschaf van vervangende grond; kosten van de basisinrichting, die afhankelijk zijn van het natuurtype en de benodigde maatregelen gebaseerd op standaardkosten; kosten van ontwikkelingsbeheer gedurende de ontwikkelingstijd, te berekenen volgens de normkosten Subsidiestelsel Natuur en Landschapsbeheer (SNL); en de kosten voor de planontwikkeling en planuitvoering, welke 20% zijn van de kosten van aanschaf, basisinrichting en ontwikkelingsbeheer.[62]

Bij boscompensatie dient de oppervlakte van de herbeplanting ten minste even groot te zijn als de gevelde oppervlakte en de aan te brengen herbeplanting dient kwalitatief en kwantitatief in een redelijke verhouding te staan tot het gevelde of tenietgegane. Daarnaast is in de Verordening houtopstanden nog een aantal technische eisen en eisen met betrekking tot het gebruik van soorten opgenomen, die dienen te worden toegepast bij de uitvoering van de maatregelen.[63]

Voor weidevogelleefgebieden is in de Uitvoeringsregeling opgenomen dat fysieke maatregelen inrichtingsmaatregelen of actief weidevogelbeheer omvatten voor een bedrag gelijk aan de kosten voor beheer in een gebied dat minimaal gelijk is aan de oppervlakte van het aangetaste weidevogelleefgebied. Bij het bepalen van de te compenseren oppervlakte gaat het om de extra verstoring die door de ingreep wordt veroorzaakt. Het gaat niet alleen om het verdwenen areaal door de ingreep, maar ook om de verstoring die daarvan uitgaat door geluid, licht, bebouwing et cetera.[64]
Het bedrag bij toepassing van financiële compensatie omvat de kosten voor 30 jaar actief weidevogelbeheer voor een gebied dat minimaal gelijk is aan de oppervlakte van het aangetaste weidevogelleefgebied en de kosten voor de planontwikkeling en planuitvoering (die 20% van de kosten voor 30 jaar actief weidevogelbeheer bedragen).[65]

[58] Provincie Noord-Holland, interview, 8 november 2016
[59] Provincie Noord-Holland, interview, 8 november 2016
[60] Provincie Noord-Holland, interview, 8 november 2016
[61] Provincie Noord-Holland, interview, 8 november 2016
[62] Provincie Noord-Holland (2014), Uitvoeringsregeling natuurcompensatie Noord-Holland, art. 6 en toelichting p. 10
[63] Provincie Noord-Holland (2016), Verordening houtopstanden Noord-Holland, art. 4
[64] Provincie Noord-Holland (2014), Uitvoeringsregeling natuurcompensatie Noord-Holland, art. 3 en toelichting p. 9
[65] Provincie Noord-Holland (2014), Uitvoeringsregeling natuurcompensatie Noord-Holland, art. 6 en toelichting pp. 10-11

| 5 | Registreren beschermde natuur

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 PRV 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. In het Meerjarenplan Groen 2017-2021 en op de webkaart zijn de locaties van de lopende en afgeronde natuurcompensatieprojecten opgenomen. De provincie wil deze registratie nog verder verbeteren door het maken van een overzichtskaart waarin een koppeling wordt gemaakt tussen de locaties waar de ingreep plaatsvindt en de locaties waar de natuur-compensatie wordt gerealiseerd. Financiële compensatie wordt geregistreerd in de compensatieboekhouding.

Toelichting
Als bijlage van het Natuurbeheerplan zijn digitale kaarten opgenomen van Natura 2000-gebieden, het NNN en weidevogelleefgebieden (weidevogelgrasland en weidevogelland).[66] De meest recente kaarten zijn 14 november 2016 vastgesteld door PS. Het Natuurbeheerplan wordt jaarlijks vastgesteld. Aanpassingen van de begrenzingen van de natuurgebieden moeten door de eigenaren worden aangemeld in de procedure om te komen tot het nieuwe natuurbeheerplan.[67] Tevens dienen initiatiefnemers een kaart op te nemen in het compensatieplan waarop de locatie van de fysieke maatregelen is aangegeven.[68]

GS hebben op 20 december 2016 besloten om de kaarten van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) uit het Natuurbeheerplan 2017 op te nemen in de Provinciale Ruimtelijke Verordening (PRV).[69] Deze kaarten zijn ook

[66] Provincie Noord-Holland (2016), maps.noord-holland.nl
[67] Provincie Noord-Holland, e-mail, 27 september 2016
[68] Provincie Noord-Holland (2014), Uitvoeringsregeling natuurcompensatie Noord-Holland, art. 4a
[69] Provincie Noord-Holland (2016), Openbare besluitenlijst voor de vergadering van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland op 20 december 2016

vindbaar op de webkaart.[70] De provincie heeft de intentie om vanaf 2017 jaarlijks, na iedere vaststelling van het Natuurbeheerplan, gelijktijdig de NNN-kaart aan te passen in de PRV.[71] Voorheen werden de kaarten van de PRV niet aangepast aan het Natuurbeheerplan. Zo is in de PRV 2016 nog een kaart opgenomen die op 3 februari 2014 is vastgesteld door PS met daarop alle EHS-gebieden, EHS grotere wateren, ecologische verbindingszones en de weidevogelleefgebieden.[72]

Bij de Verordening houtopstanden heeft de provincie een kaart opgenomen met daarop de oude bosgroeiplaatsen.[73] Hierop staan alleen de oude historische bossen. Er is geen aparte kaart met daarop alle bosgebieden waarvoor de provincie verantwoordelijk is vanuit de Wet natuurbescherming.[74]

In het Provinciaal Meerjarenprogramma Groen 2017-2021 op de projectenkaart Groenprojecten en op de webkaart zijn de locaties opgenomen van alle groenprojecten, waaronder ook de natuurcompensatieprojecten. Hierbij is een onderscheid gemaakt naar studiefase, planfase, realisatie en gerealiseerd.[75] Een specifieke overzichtskaart van de natuurcompensatieprojecten ontbrak de afgelopen jaren.[76] De provincie geeft aan dat gedurende het rekenkameronderzoek gestart is met een verbetering van de registratie van natuurcompensatielocaties. Doel is het maken van een overzichtskaart waarin de natuurcompensatielocaties zichtbaar zijn, zowel met wat er aan natuur is aangetast en welke compensatienatuur daarvoor terug moet komen.[77] Dit doet de provincie op basis van de zogeheten compensatieboekhouding van de compensatieprojecten. Financiële compensatie wordt ook geregistreerd in deze compensatieboekhouding. Daarnaast wil de provincie in 2017 nagaan of alle gebieden die als NNN bestempeld zijn, ook daadwerkelijk deze bestemming hebben gekregen in de gemeentelijke bestemmingsplannen.[78]

In het Provinciaal Meerjarenprogramma Groen 2017-2021 is een lijst met 15 natuurcompensatieprojecten opgenomen (zie bijlage C). Bij twee van de 15 natuurcompensatieprojecten wordt financiële compensatie toegepast, bij de overige projecten is sprake van toepassing van fysieke compensatie.[79]

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. De provincie hanteert de gewenste, maar nog niet verworven NNN-gebieden zoals opgenomen in de digitale kaart Groenprojecten als mogelijke natuurcompensatielocaties.

[70] Provincie Noord-Holland (2017), noordholland.planoview.nl
[71] Provincie Noord-Holland, e-mail, 28 november 2016
[72] Provincie Noord-Holland (2016), Provinciale Ruimtelijke Verordening, kaart 4: ecologie
[73] Provincie Noord-Holland (2016), Verordening houtopstanden Noord-Holland, Bijlage 1 Kaart oude bosgroeiplaatsen
[74] Provincie Noord-Holland, e-mail, 30 januari 2017
[75] Provincie Noord-Holland (2016), Provinciaal Meerjarenprogramma Groen 2017-2021, bijlage 5 PMG Projectenkaart
[76] Provincie Noord-Holland, interview, 27 september 2016
[77] Provincie Noord-Holland, interview, 8 november 2016 en Provincie Noord-Holland, e-mail, 28 november 2016
[78] Provincie Noord-Holland, interview, 27 september 2016
[79] Provincie Noord-Holland (2016), Provinciaal Meerjarenprogramma Groen 2017-2021, p. 25

Toelichting

In de digitale kaart Groenprojecten, gebaseerd op het Natuurbeheerplan 2015, zijn gewenste, maar nog niet verworven en niet ingerichte NNN-gebieden ingetekend.[80] Deze gebieden worden door de provincie gezien als mogelijke natuurcompensatielocaties.[81] De Rekenkamer ziet dit anders, aangezien dit geen concrete beschikbare locaties die in aanmerking kunnen komen voor natuurcompensatie. Er zijn bij de provincie geen initiatieven om een compensatiebank op te richten. De provincie geeft aan dat zij weliswaar wel veel gronden in bezit heeft, maar dat deze met een openbare aanbesteding dienen te worden verkocht. Deze kunnen bij natuurcompensatie dus niet alleen aan de initiatiefnemer worden aangeboden.[82]

[80] Provincie Noord-Holland (2016), maps.noord-holland.nl
[81] Provincie Noord-Holland, e-mail, 27 september 2016
[82] Provincie Noord-Holland, interview, 8 november 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 zijn afdwingbaar. De provincie heeft in haar beleid opgenomen dat compensatiemaatregelen voor NNN en weidevogelleefgebieden worden vastgelegd in het gemeentelijk bestemmingsplan, een compensatieplan en een compensatieovereenkomst tussen de provincie, de natuurbeheerorganisatie (indien van toepassing) en de initiatiefnemer. Indien de initiatiefnemer een private partij is, neemt de provincie een boeteclausule op waarmee de compensatiemaatregelen afdwingbaar worden gemaakt. Als de provincie zelf initiatiefnemer is, bijvoorbeeld bij de verbreding van een provinciale weg, dan dienen GS een besluit te nemen waarin de compensatie wordt vastgelegd en waarmee de uiterste datum van uitvoering en de natuurkwaliteit kan worden geborgd. Bij compensatie in Natura 2000-gebieden en bosgebieden worden afspraken vastgelegd in de vergunning die vanuit de Wet natuurbescherming wordt verleend.

Toelichting

De provincie ziet voor zichzelf een actieve (regie)rol weggelegd bij het beschermen van natuur en het zorgen voor een goed natuurcompensatieproces. Ze wil meer controle op natuurcompensatie dan enkel via het inzien van bestemmingsplanwijzigingen.[83] De provincie heeft in haar beleid opgenomen dat compensatiemaatregelen in het NNN en weidevogelleefgebieden worden vastgelegd in het gemeentelijk bestemmingsplan, een compensatieplan en een compensatieovereenkomst tussen de provincie, de natuurbeheerorganisatie (indien van toepassing) en de initiatiefnemer. Dit gebeurt volgens de provincie standaard wanneer de initiatiefnemer een gemeente of projectontwikkelaar is.[84] Zowel bij toepassing van fysieke maatregelen als bij financiële compensatie wordt een compensatieovereenkomst afgesloten.[85]

Als de provincie zelf initiatiefnemer is, bijvoorbeeld bij de verbreding van een provinciale weg, dan dienen GS een besluit te nemen waarin de compensatie wordt vastgelegd en waarmee de uiterste datum van uitvoering en de natuurkwaliteit kan worden geborgd.[86] Daarbij dienen GS een projectplan of een provinciaal inpassingsplan op te stellen. Er wordt daarbij geen compensatieovereenkomst gesloten.[87] De provincie geeft aan dat de provincie in een dergelijke situatie een voorbeeldfunctie heeft, wat zich vaak uit in het toepassen van meer compenserende maatregelen dan strikt noodzakelijk zou zijn. Een voorbeeld is bij de verbreding van een fietspad door NNN-gebied het dichtbij de grond aanbrengen van ledverlichting in plaats van het plaatsen van lantaarnpalen.[88]

[83] Provincie Noord-Holland, interview, 8 november 2016
[84] Provincie Noord-Holland, interview, 8 november 2016
[85] Provincie Noord-Holland, e-mail, 30 januari 2017
[86] Provincie Noord-Holland (2014), Uitvoeringsregeling natuurcompensatie Noord-Holland, toelichting art. 4 p. 9
[87] Provincie Noord-Holland, interview, 8 november 2016
[88] Provincie Noord-Holland, interview, 8 november 2016

Indien het Rijk initiatiefnemer is (zoals bij wegenprojecten waar Rijkswaterstaat (RWS) bij betrokken is), dan zijn de mogelijkheden van de provincie beperkt (zie toelichting beoordelingskader, p. 26). Ook in dit geval wordt er geen compensatieovereenkomst afgesloten. De provincie heeft wel de mogelijkheid advies te geven via een zienswijze op het plan. De provincie geeft aan dat RWS standaard rekening houdt met natuurcompensatie wanneer beschermde natuur door een rijksproject wordt aangetast.[89]

De compensatieovereenkomst en het compensatieplan worden op directieniveau vastgelegd, tenzij het een politiekgevoelig dossier betreft, dan worden de overeenkomst en het plan behandeld in GS. Daarna wordt het dossier overgedragen aan de afdeling Beheer en Uitvoering.[90] De gemeenteraad dient het bestemmingsplan inclusief het compensatieplan en de compensatieovereenkomst alleen vast te stellen als het voldoet aan de Uitvoeringsregeling. In de Uitvoeringsregeling is aangegeven welke onderdelen in het compensatieplan en de compensatieovereenkomst dienen te worden opgenomen.

Het compensatieplan dient een beschrijving van de fysieke maatregelen te bevatten, waaronder de verschillende te realiseren natuurbeheertypen en het oppervlak daarvan; een kaart met de locatie waar de fysieke maatregelen plaatsvinden (max. 1:10.000); benoemde momenten waarop GS de voortgang kunnen beoordelen[91]; een tijd-schema waaruit blijkt dat de compensatie uiterlijk binnen twee jaar na start van de uitvoering van de compensatie-plichtige activiteit wordt gerealiseerd (tenzij anders wordt bepaald in de compensatieovereenkomst) en een beschrijving van het jaarlijkse beheer en voorwaarden waaraan de beheerder moet voldoen.[92]

De compensatieovereenkomst dient de rollen en verantwoordelijkheden van betrokken partijen te bevatten; een financiële onderbouwing waaruit blijkt dat de uitvoering van fysieke maatregelen zeker is gesteld en niet wordt gefinancierd uit middelen die beschikbaar zijn op grond van een subsidieregeling; de termijn waarbinnen de uitvoering van compensatie moet zijn afgerond; een boeteclausule indien compensatie niet, niet tijdig of onvolledig wordt uitgevoerd; de startdatum van uitvoering van compensatiemaatregelen; en de verplichting om GS jaarlijks te informeren.[93]

Het boetebedrag is op het moment van vaststelling ten minste gelijk aan 150 procent van alle directe en indirecte kosten die samenhangen met de betrokken compensatie. Bij uitbetaling van een boete wordt het boetebedrag gestort in een provinciale Reserve Groen ten behoeve van natuurcompensatiemaatregelen.[94] De provincie heeft in haar beleid opgenomen dat een boetebeding achterwege kan blijven als het gaat om een overeenkomst tussen provincie en een andere overheid, omdat de intensieve bestuurlijke relaties tussen overheden voldoende mogelijkheden bieden om nakoming van gemaakte afspraken te toetsen.[95] Sinds de inwerkingtreding van de Uitvoeringsregeling natuurcompensatie Noord-Holland in december 2014, heeft de provincie nog geen boete hoeven op te leggen.[96]

Op basis van de Wet natuurbescherming dient een vergunning te worden aangevraagd voor het kappen van bos. In de Verordening houtopstanden is opgenomen dat GS een formulier beschikbaar stellen voor het doen van een melding bij het vellen van houtopstanden. Het formulier verlangt in elk geval dat een kadastrale omschrijving

[89] Provincie Noord-Holland, interview, 8 november 2016
[90] Provincie Noord-Holland, interview, 27 september 2016
[91] Hierbij gaat het om een beschrijving van maatregelen met fasen en tijdstippen, zodat dit in de jaarlijkse voortgangsrapportages kan worden gemonitord.
[92] Provincie Noord-Holland (2014), Uitvoeringsregeling natuurcompensatie Noord-Holland, art. 4 en 5 lid 2c en Provincie Noord-Holland (2014), Uitvoeringsregeling natuurcompensatie Noord-Holland, toelichting art. 4 p.9
[93] Provincie Noord-Holland (2014), Uitvoeringsregeling natuurcompensatie Noord-Holland, art. 5 lid 1 en 2
[94] Provincie Noord-Holland (2014), Uitvoeringsregeling natuurcompensatie Noord-Holland, art. 5 lid 3 en 4
[95] Provincie Noord-Holland (2014), Uitvoeringsregeling natuurcompensatie Noord-Holland, toelichting art. 5 p. 10
[96] Provincie Noord-Holland, interview, 27 september 2016

wordt gegeven van de percelen waar tot het geheel of gedeeltelijk vellen van de houtopstand wordt overgegaan.[97] De Regionale Uitvoeringsdienst Noord-Holland Noord voert de taken benoemd in de Verordening houtopstanden uit.[98]

[97] Provincie Noord-Holland (2016), Verordening houtopstanden Noord-Holland, art. 3 lid 2 en 3
[98] Provincie Noord-Holland, e-mail, 30 januari 2017

| 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

Beoordelingscriterium 5a:
De provincie monitort de uitvoering van de natuurcompensatiemaatregelen.

Bevinding 6:

De provincie heeft in haar beleid opgenomen dat initiatiefnemers GS jaarlijks dienen te informeren over de voortgang van de natuurcompensatiemaatregelen. Conform beleid ontvangt de provincie jaarlijks voortgangsrapportages van de initiatiefnemers.

Toelichting

Als de compensatieovereenkomst door alle partijen is ondertekend, dan wordt het dossier overgedragen aan de afdeling Beheer en Uitvoering. Deze afdeling ziet toe op de uitvoering van de compensatiemaatregelen.[99] De provincie heeft een standaard voortgangsformulier opgesteld dat initiatiefnemers dienen in te vullen. Hierin dienen de initiatiefnemers op te nemen welke aantasting reeds heeft plaatsgevonden en welke maatregelen reeds zijn uitgevoerd, inclusief de planologische verankering en of er een beheerovereenkomst is afgesloten.[100] De afdeling Beheer en Uitvoering ontvangt eenmaal per jaar deze ingevulde voortgangsformulieren van de initiatiefnemers, waarmee de voortgang van de natuurcompensatieprojecten wordt gecontroleerd. Dit is conform het beleid, waarin is opgenomen dat initiatiefnemers GS jaarlijks dienen te informeren over de voortgang van de natuurcompensatiemaatregelen.[101] Het Rijk (of de provincie) dient als initiatiefnemer geen voortgangsformulier aan te leveren, omdat hiermee geen compensatieovereenkomst wordt afgesloten.[102]

Daarnaast wordt door de provincie per project een factsheet bijgehouden.[103] Hierin is een meerjarenbegroting opgenomen en de uitvoeringsgereedheid met betrekking tot geld (zekerheid met betrekking tot de financiering), plan (planologische randvoorwaarden en beschikbaarheid van vergunningen), eigendom/beheer, bestuurlijk commitment en grond.[104]

[99] Provincie Noord-Holland, e-mail, 27 september 2016
[100] Provincie Noord-Holland (2016), Concept voortgangsformulier
[101] Provincie Noord-Holland (2014), Uitvoeringsregeling natuurcompensatie Noord-Holland, art. 5 lid 2f
[102] Provincie Noord-Holland, e-mail, 30 januari 2017
[103] Provincie Noord-Holland, interview, 27 september 2016
[104] Provincie Noord-Holland (2016), Template factsheet 2017-2021 en Provincie Noord-Holland (2016), Factsheet Programma Groen

De provincie geeft aan dat er zelden vertraging optreedt in de uitvoering van de natuurcompensatiemaatregelen. Zodoende is het ook niet voorgekomen dat de provincie de initiatiefnemer moest aanspreken op de vertraging.[105] Wel komt het voor dat de provincie de verantwoordingsformulieren over de voortgang van natuurcompensatie-maatregelen niet tijdig ontvangt. Via de mail of telefonisch wordt dan gerappelleerd. Het later indienen van een voortgangsformulier heeft geen consequenties.[106]

7.2 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 voert de Regionale Uitvoeringsdienst Noord-Holland-Noord de veldcontroles uit bij boscompensatie. Voor alle overige projecten voert de afdeling Beheer en Uitvoering de veldcontroles uit. Bij grote projecten vinden tevens tussentijdse veldcontroles plaats.

Toelichting
In het provinciale beleid is niet opgenomen dat er (periodieke) veldcontroles of eindcontroles dienen te worden uitgevoerd bij natuurcompensatieprojecten. In de praktijk worden er wel veldcontroles uitgevoerd. De provincie geeft aan dat bij alle natuurcompensatieprojecten een eindcontrole wordt uitgevoerd en dat bij grote natuurcompensatieprojecten tevens tussentijds veldcontroles worden gehouden.[107] De Regionale Uitvoeringsdienst Noord-Holland-Noord voert de veldcontroles uit bij boscompensatie. Voor de overige projecten voert de afdeling Beheer en Uitvoering de veldcontroles uit.

[105] Provincie Noord-Holland, interview, 8 november 2016
[106] Provincie Noord-Holland, e-mail, 28 november 2016
[107] Provincie Noord-Holland, e-mail, 28 november 2016

| 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. 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. 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, zodat een ieder kennis kan nemen van de (on)mogelijkheden bij een ruimtelijke ingreep in een natuurbeschermingsgebied.

8.1 Informeren PS

Beoordelingscriterium 6a:
GS informeren PS periodiek over de voortgang van natuurcompensatieprojecten.

Bevinding 8:

Conform beleid worden PS geïnformeerd over nieuwe natuurcompensatieprojecten en ontvangen zij ter informatie het compensatieplan en de compensatieovereenkomst. GS informeren PS jaarlijks over de voortgang van natuurcompensatieprojecten via het Provinciaal Meerjarenprogramma Groen (PMG).

Toelichting

PS ontvangen jaarlijks informatie over de voortgang van natuurcompensatieprojecten via de verantwoording over het Provinciaal Meerjarenprogramma Groen (PMG).[108] De afgelopen jaren zijn de lopende natuurcompensatieprojecten in het PMG opgenomen, met daarbij van de meeste projecten de oppervlakte van het aangetaste gebied, de compensatieopgave en de trekker (initiatiefnemer).[109] Ook is aangegeven of het financiële of fysieke compensatie betreft. Aan de hand van de verantwoording in het PMG kunnen PS zodoende controleren of de uitvoering conform afspraken verloopt. Daarnaast worden PS geïnformeerd over nieuwe natuurcompensatieprojecten en ontvangen zij ter informatie het compensatieplan en de compensatieovereenkomst.[110] Dit is conform het beleid, waarin is opgenomen dat GS de begrenzing van het NNN kunnen wijzigen nadat zij de desbetreffende commissie van PS hebben gehoord.[111]

[108] Provincie Noord-Holland, interview, 8 november 2016
[109] Provincie Noord-Holland (2013), Programma Groen 2014-2018; Provincie Noord-Holland (2014), Programma Groen 2015-2019; Provincie Noord-Holland (2015), Provinciaal Meerjarenprogramma Groen 2016-2020; en Provincie Noord-Holland (2016), Provinciaal Meerjarenprogramma Groen 2017-2021
[110] Onder andere: Provincie Noord-Holland (2015), Natuurcompensatie plaatsing vier windmolens in NNN i.h.k.v. windpark Wieringermeer; Provincie Noord-Holland (2015), RO uitbreiding bedrijventerrein Kolksluis nadere onderbouwing en compensatieovereenkomst; Provincie Noord-Holland (2016), Inzake wijziging begrenzing EHS in PRV Laren
[111] Provincie Noord-Holland (2016), Provinciale Ruimtelijke Verordening, art. 19 lid 6

8.2 Openbaar maken informatie

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, met links naar relevante documenten en kaarten. Als handreiking voor initiatiefnemers heeft de provincie eind 2016 een NNN-wijzer gepubliceerd, waarin het beleid omtrent natuurcompensatie wordt uitgelegd.

Toelichting

De provincie heeft via haar website diverse informatie over natuurcompensatie en natuurcompensatieprojecten beschikbaar gesteld. Op de website is aangegeven dat projecten met als doel natuur te compenseren zijn opgenomen in het Provinciaal Meerjarenprogramma Groen en het Natuurbeheerplan 2017, met een link naar deze documenten.[112] De bij Natuurbeheerplan 2017 behorende kaarten zijn tevens online beschikbaar en interactief op de website.[113] Daarnaast informeert de provincie op haar website over de Natuurbeschermingswetvergunning en de meldingsplicht en herplantplicht bij het kappen van bomen.[114] Verder heeft de provincie de contactgegevens opgenomen van haar Servicepunt, waarmee initiatiefnemers of andere belanghebbenden contact op kunnen nemen indien er de vraag is of een activiteit kan leiden tot negatieve effecten op de natuur.[115]

Eind 2016 heeft de provincie Noord-Holland een NNN-wijzer gepubliceerd NNN-wijzer, welke op ambtelijk niveau is vastgesteld.[116] Initiatiefnemers kunnen informatie over natuurcompensatie raadplegen via de NNN-wijzer waarin het beleid omtrent natuurcompensatie is uitgelegd.

[112] Provincie Noord-Holland (2016), www.noord-holland.nl
[113] Provincie Noord-Holland (2016), maps.noord-holland.nl
[114] Provincie Noord-Holland (2016), www.noord-holland.nl
[115] Provincie Noord-Holland (2016), www.noord-holland.nl en Provincie Noord-Holland (2016), www.noord-holland.nl
[116] Provincie Noord-Holland (2016), bestanden.noord-holland.nl

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 Noord-Holland

- Planbureau voor de Leefomgeving (2016), Lerende evaluatie van het natuurpact
- Provincie Noord-Holland (2013), Ecologische Hoofdstructuur stand van zaken, herijking en toekomst
- Provincie Noord-Holland (2013), Programma Groen 2014-2018
- Provincie Noord-Holland (2014), Programma Groen 2015-2019
- Provincie Noord-Holland (2014), Uitvoeringsregeling natuurcompensatie Noord-Holland
- Provincie Noord-Holland (2014), Uitvoeringsregeling Ruimte voor Ruimte 2015
- Provincie Noord-Holland (2015), Natuurcompensatie plaatsing vier windmolens in NNN i.h.k.v. windpark Wieringermeer
- Provincie Noord-Holland (2015), Provinciaal Meerjarenprogramma Groen 2016-2020
- Provincie Noord-Holland (2015), RO uitbreiding bedrijventerrein Kolksluis nadere onderbouwing en compensatieovereenkomst
- Provincie Noord-Holland (2016), Concept voortgangsformulier
- Provincie Noord-Holland (2016), Factsheet Programma Groen
- Provincie Noord-Holland (2016), Inzake wijziging begrenzing EHS in PRV Laren
- Provincie Noord-Holland (2016), Natuurbeheerplan 2017
- Provincie Noord-Holland (2016), Ontwerpwijziging Provinciale Ruimtelijke Verordening in het kader van de Ladder voor duurzame verstedelijking en andere onderwerpen

- Provincie Noord-Holland (2016), Openbare besluitenlijst voor de vergadering van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland op 20 december 2016
- Provincie Noord-Holland (2016), Provinciaal Meerjarenprogramma Groen 2017-2021
- Provincie Noord-Holland (2016), Provinciale Ruimtelijke Verordening
- Provincie Noord-Holland (2016), Template factsheet 2017-2021
- Provincie Noord-Holland (2016), Verordening houtopstanden Noord-Holland
- Provincie Noord-Holland (2016), Verordening Natura 2000-gebieden Noord-Holland
- Provincie Noord-Holland (2016), Voortgangsnotitie recreatieschappen
- Provincie Noord-Holland, e-mail, 27 september 2016
- Provincie Noord-Holland, e-mail, 28 november 2016
- Provincie Noord-Holland, e-mail, 30 januari 2017
- Provincie Noord-Holland, interview, 27 september 2016
- Provincie Noord-Holland, interview, 8 november 2016
- Provincie Noord-Holland, interview, 7 maart 2017

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
- Planbureau voor de Leefomgeving (2016), http://themasites.pbl.nl/balansvandeleefomgeving/jaargang-2016/themas/natuur/verwerving-en-inrichting-nieuwe-natuur
- Planbureau voor de Leefomgeving (2016), http://themasites.pbl.nl/verwerving-en-inrichting-nieuwe-natuur
- Provincie Flevoland (2016), www.flevoland.nl/Dossiers/Natura-2000/Natura-2000-gebieden-in-Flevoland
- Provincie Noord-Holland (2016), http://bestanden.noord-holland.nl/internet/Onderwerpen/Natuur/nnn-wijzer/index.html
- Provincie Noord-Holland (2016), https://maps.noord-holland.nl/extern/gisviewers/groenprojecten/desk.htm
- Provincie Noord-Holland (2016), https://maps.noord-holland.nl/GeoWebSilverlight/Viewer.html?ViewerConfig=https://maps.noord-holland.nl/Geocortex/Essentials/GeoWeb50/REST/sites/NATUURBEHEERPLANNEN/viewers/NBP_Silverlight/virtualdirectory/Config/Viewer.xml
- Provincie Noord-Holland (2016), www.noord-holland.nl/Onderwerpen/Natuur/Natura_2000
- Provincie Noord-Holland (2016), http://www.noord-holland.nl/Onderwerpen/Natuur/Natuurbeleid
- Provincie Noord-Holland (2016), http://www.noord-holland.nl/Onderwerpen/Natuur/Natuurbescherming
- Provincie Noord-Holland (2016), http://www.noord-holland.nl/Loket/Contact/Servicepunt
- Provincie Noord-Holland (2016), http://www.noordholland.nl/web/Projecten/Natura-2000.htm
- Provincie Noord-Holland (2016), http://www.noord-holland.nl/web/Themas/Groen/Subsidies/Natuurbeheerplanen-SNL.htm
- Provincie Noord-Holland (2017), http://noordholland.planoview.nl/NL.IMRO.9927.PRVPNHCONSOLID-0103
- Provincie Utrecht (2016), www.provincie-utrecht.nl/onderwerpen/alle-onderwerpen/beschermde-gebieden/natura-2000-gebieden-0/
- Provincie Zuid-Holland (2016), www.zuid-holland.nl/onderwerpen/landschap/natuur-0/natura-2000-pas
- Regiegroep Natura 2000 (2016), http://www.natura2000.nl/
- Regiegroep Natura 2000 (2016), http://www.natura2000.nl/pages/wat-is-natura-2000.aspx
- Rijksoverheid (2016), https://www.rijksoverheid.nl/natura-2000
- Rijksoverheid (2016), https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/natuur-en-biodiversiteit/inhoud/natura-2000

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 Noord-Holland

- De heer A. Tekin, gedeputeerde Natuur
- Mevrouw K. Uittenbosch, beleidsadviseur Groen
- Mevrouw Y. Pieren, beleidsmedewerker Groen

Bijlage C
Natuurcompensatieprojecten Noord-Holland

Natuurcompensatie				
Nr.	**Project Nr.**	**Projectnaam**	**Omschrijving**	**Trekker**
1	AGV01	Natuurcompensatie Monnikenberg	In het gebied Monnikenberg aan de rand van Hilversum komt een bovenregionaal zorgpark in combinatie met natuur en landschap. Door de plannen gaat 1,8 ha NNN verloren. Dit wordt gecompenseerd door 4,2 ha nieuwe natuur in te richten.	Gooi's Natuurreservaat, Ter Gooi Ziekenhuizen, Zorgcentrum en een ontwikkelaar
2	AGV55	Natuurcompensatie Landgoed Terra Nova	Stichting Landgoed Terra Nova wil een bestaande buitenplaats ontwikkelen. Ter compensatie worden verscheidene maatregelen getroffen, waaronder 674 m² NNN en mitigerende maatregelen zoals het aanleggen van vleermuisvriendelijke verlichting.	Stichting Landgoed Terra Nova Loenen aan de Vecht
3	AGV56	Natuurcompensatie Scouting Laren	Door kleinschalige herbegrenzing van NNN wordt scoutingterrein Laren definitief. De nieuwe locatie zal worden ingericht conform de wezenlijke kenmerken van het NNN in de nabije omgeving en ter plaatse van het NNN (1500m2 droog loofbos).	Gemeente Laren
4	GV26	Natuurcompensatie A1-A6-A9	Rijkswaterstaat verbreedt de komende jaren de snelwegen tussen Schiphol, Amsterdam en Almere. Hierdoor wordt 62,2 ha NNN en 111 ha weidevogelleefgebied aangetast. Als compensatie wordt 113,2 ha nieuwe natuur gerealiseerd en 22 ha kwaliteitsverbetering binnen bestaande NNN gerealiseerd. T.b.v. de 111 ha weidevogelleefgebied wordt 1,3 miljoen euro beschikbaar gesteld voor beheermaatregelen in het gebied.	Rijkswaterstaat
5	KL01	Natuurcompensatie Gasopslag Bergermeer	Het bedrijf Taqa Energy legt ondergrondse gasopslag aan onder de Bergermeer. Omdat dit leidt tot 30 ha natuurschade, moet TAQA 30 ha natuur compenseren. Het gaat om een blijvend nieuw natuurgebied voor weidevogels.	TAQA
6	KL10	Natuurcompensatie Oosttangent	Door de aanleg van de weg de Oosttangent gaat 4,5 ha van het natuur- en recreatiegebied Waarderhout verloren. De gemeente Heerhugowaard compenseert dit door 4,5 ha natuur in te richten aan de rand van het Waarderhout en in de Smuigelpolder.	Gemeente Heerhugowaard
7	KL18	Natuurcompensatie Velsen HOV	Door de aanleg van de busverbinding tussen Haarlem en IJmuiden (HOV Velsen) wordt een natuurverbinding doorsneden. Ter compensatie legt de provincie een tunnelbuis onder het spoor aan en wordt 2 hectare natuur ingericht.	Provincie Noord-Holland
8	KL19	Natuurcompensatie Fietspad Castricum Akersloot	De gemeente Castricum heeft een fietspad aangelegd in een weidevogelleefgebied tussen Castricum en Akersloot. Omdat de aanleg tot verstoring van de weidevogels leidt compenseert de gemeente dit met de aanleg van 7,7 ha natuur.	Gemeente Castricum
9	KL39	Natuurcompensatie Gasontvangststation Halfweg	Stedin Netbeheer B.V. wil een nieuw gasontvangststation bouwen in Halfweg. Dit gebied is gelegen binnen het NNN. Stedin zal het verlies van 0,0575 ha financieel compenseren.	Stedin Netbeheer B.V.
10	LH05	Natuurcompensatie gemaal Schardam	Het HHNK legt in de gemeente Zeevang een nieuw gemaal aan. Hierbij wordt een watergang aangelegd, die dwars door het NNN loopt. HHNK compenseert de schade aan 2 ha natuur door de aankoop van 2 ha grond nabij Schardam.	Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier
11	LH21	Natuurcompensatie Waterrijk Zeevang	Voor de bouw van de woonwijk Waterrijk bij Oosthuizen wordt weidevogelleefgebied aangetast. Als natuurcompensatie zal het NAM terrein worden ingericht als weidevogelleefgebied.	Gemeente Zeevang
12	NHN04	Natuurcompensatie Westfrisiaweg	Bij de aanleg van de Westfrisiaweg (N23) wordt een weidevogelleefgebied en een aantal natuurverbindingen doorkruist. Compensatie vindt plaats door bij de A7 bij Hoorn natuurvriendelijke oevers en een ecologische stapsteen te realiseren.	Provincie Noord-Holland
13	NHN22	Natuurcompensatie Bedrijventerrein Kolksluis te 't Zand	Bedrijventerrein Kolksluis breidt uit. Natuurcompensatie t.b.v. 3,5 ha weidevogelleefgebied bestaat uit: aanleg 3,5 ha waterberging en 2 ha inrichting compensatiegrond.	Gemeente Schagen
14	NHN25	Natuurcompensatie Windpark Wieringermeer	Windkracht Wieringermeer gaat een windmolenpark aanleggen in de polder Wieringermeer. Vier windmolens zijn gepland in het Robbenoordbos (NNN), waarbij 1,9 ha bos verdwijnt en 1,4 ha bos wordt gekapt. Als compensatie voor het bos dat verdwijnt, zal Nuon een perceel van 3,9 ha aansluitend op het Robbenoordbos aankopen en inrichten als natuur. De 1,4 ha die gekapt wordt, wordt opnieuw ingericht.	Nuon Windpark Wieringermeer BV
15	NHN27	Natuurcompensatie Westzijde Grote Sloot Schagen	Bij een bedrijfsverplaatsing van een agrarisch bedrijf en vervangende woningbouw gaat 2.400 m2 weidegelleefgebied permanent verloren. Er vindt financiële compensatie plaats.	

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