

Startnotitie

Kwaliteit natuurcompensatie

1 Inleiding

1.1 Wet- en regelgeving natuurbehoud

Op 17 mei 2005 en 17 januari 2006 hebben respectievelijk de Tweede en Eerste Kamer ingestemd met de Nota Ruimte. Deze nota bevat de hoofdlijnen van het nationaal ruimtelijk beleid voor de komende decennia. Het uitgangspunt van dit beleid is 'Ruimte voor ontwikkeling'. Het beperkte oppervlak dat Nederland ter beschikking staat maakt een efficiënte en duurzame toepassing (zowel kwantitatief als kwalitatief) van dit uitgangspunt noodzakelijk. Dit betekent dat een goede balans gevonden moet worden tussen enerzijds ruimte om te bouwen en anderzijds behoud en verdere ontwikkeling van natuur.

De politieke belangstelling voor het thema natuurbehoud is niet nieuw. In 1967 werd de eerste Natuurbeschermingswet van kracht. Sindsdien heeft Nederland tal van internationale verdragen en Europese verordeningen betreffende natuurbehoud en -bescherming onderschreven. Een belangrijk kader voor het huidige nationale beleid vormt het internationale Biodiversiteitsverdrag dat Nederland in 1992 tekende. Dit verdrag verplicht tot 'behoud en duurzaam gebruik van genen, soorten en ecosystemen op het land, in het water en in de lucht'. Op nationaal niveau wordt dit uitgangspunt vormgegeven via de Ecologisch Hoofdstructuur (EHS).

In 1998 is de Natuurbeschermingswet 1967 aangepast aan de eisen die internationale verdragen en Europese richtlijnen stellen aan natuurbehoud en -bescherming. De Natuurbeschermingswet 1998 is vervolgens in oktober 2005 herzien. Deze herziening hield in dat de bepalingen met betrekking tot natuurbehoud en -bescherming uit de Europese Vogelrichtlijn (1979) en Habitatrichtlijn (1992) in de wet zijn opgenomen.

De gebieden die behoren tot de EHS en/of¹ vallen onder de herziene Natuurbeschermingswet 1998 (Natura 2000-gebieden, oftewel Vogel- en Habitatrichtlijngebieden, en Beschermd Natuurmonumenten), hebben de status 'beschermd gebied'. Voor deze beschermde gebieden geldt de verplichting tot behoud, herstel en ontwikkeling van de wezenlijke kenmerken en waarden en een zogenoemd 'nee-tenzij' regime. Dit betekent dat handelingen die schade aanrichten aan de wezenlijke kenmerken en natuurwaarden alleen zijn toegestaan als er geen alternatieven mogelijk zijn en er sprake is van (dwingende) redenen van groot openbaar belang. De aangetaste natuurwaarden dienen te worden gecompenseerd. Daarbij is compensatie een uiterste middel; het dient aan de orde te komen als mitigerende maatregelen om de nadelige effecten weg te nemen of te ondervangen niet kunnen worden toegepast of niet volstaan.

¹ Gebieden van de EHS kunnen ook zijn aangewezen als Beschermd Natuurmonument of als Natura 2000-gebied.

1.2 Natuurcompensatie

Uit het voorgaande komt naar voren dat compensatie een belangrijk instrument is ter waarborging dat bij schadelijke ingrepen in beschermde gebieden (per saldo) geen verlies aan natuurkenmerken en -waarden plaatsvindt. De juridische verankering van het compensatiebeginsel is voor de onderscheiden typen gebieden verschillend. Voor de EHS geldt de Nota Ruimte en voor de Natura 2000-gebieden en Beschermde Natuurmonumenten de herziene Natuurbeschermingswet 1998. Het compensatiebeginsel speelt met name bij gebiedsbescherming, maar komt daarnaast ook voor in het kader van andere wetgeving, met name de Boswet en de Flora- en Faunawet.

1.2.1 Compensatiebeginsel EHS

Vóór de inwerkingtreding van de Nota Ruimte was het compensatiebeginsel voor de EHS geregeld in de planologische kernbeslissing Structuurschema Groene Ruimte (SGR). In de Nota Ruimte zijn de uitgangspunten en voorwaarden die ten aanzien van compensatie in de SGR golden overgenomen. Het betreft de volgende uitgangspunten:

- Compensatie moet plaatsvinden als een plan, project of handeling redelijkerwijs niet elders of op een andere wijze kan worden vervuld (geen reële alternatieven), er sprake is van redenen van groot openbaar belang en pas nadat geconcludeerd is dat mitigerende maatregelen onvoldoende soelaas bieden.
- Compensatie kan op twee manieren worden toegepast: fysiek en financieel.

Voorwaarden ten aanzien van compensatie:

- Er mag geen netto-verlies aan waarden, voor wat betreft areaal, kwaliteit en samenhang optreden (verloren gegane natuurwaarden moeten in kwantiteit en kwaliteit worden gecompenseerd); Bij fysieke compensatie kan onteigening aan de orde zijn;
- Compensatie dient aansluitend of nabij het gebied plaats te vinden, onder de voorwaarde dat een duurzame situatie ontstaat. Dit betekent dat er in de directe omgeving van de ingreep geschikte vervangende grond (tenminste overeenkomstig in oppervlakte) moet worden gezocht en dusdanig ingericht dat de verloren gegane kwaliteiten zich kunnen ontwikkelen. Als een locatie elders meer mogelijkheden biedt, dient deze de voorkeur te krijgen.
- Indien fysieke compensatie aansluitend of nabij het gebied onmogelijk is, dan dient compensatie plaats te vinden door de realisering van kwalitatief gelijkwaardige waarden, dan wel door fysieke compensatie verder weg van het aangetaste gebied;
- Indien zowel fysieke compensatie als compensatie door kwalitatief gelijkwaardige waarden redelijkerwijs onmogelijk is, wordt financiële compensatie geboden.
- Het tijdstip van het besluit over de ingreep is ook het tijdstip waarop besloten wordt over de aard, wijze en het tijdstip van compensatie;

Ten opzichte van de SGR is in de Nota Ruimte de saldobenadering aan het compensatiebeginsel toegevoegd. Dit houdt in dat in plaats van afzonderlijke plannen, projecten of handelingen een combinatie kan worden ingediend met als doel de kwaliteit en/of kwantiteit van de EHS op gebiedsniveau per saldo te verbeteren. Voor toepassing van de saldobenadering gelden onder meer de volgende voorwaarden:

- Er dient een kwaliteitsslag binnen de EHS gemaakt te kunnen worden waarbij het oppervlak natuur minimaal gelijk blijft dan wel toeneemt.
- En/of dient er sprake te zijn van vergroting van het areaal EHS, ter compensatie van het gebied dat door de projecten of handelingen verloren gaat; onder de voorwaarde dat daarmee tevens een beter functionerende EHS ontstaat.

Een andere toevoeging is dat voor financiële compensatie vereist wordt dat hiervan 'niet eerder sprake is dan nadat alle andere mogelijkheden, waaronder onteigening, maximaal zijn benut'.

In 2007 hebben het rijk en de provincies een geïntegreerd beleidskader voor het EHS-regime opgesteld². Onder meer door de verschuiving van taken en bevoegdheden naar provincies³ was hieraan bij de provincies behoefte. Eén van de onderwerpen die in het beleidskader nader wordt uitgewerkt is het compensatiebeginsel. Beschreven wordt wanneer en hoe compensatie moet plaatsvinden en welke verantwoordelijkheden de betrokken partijen hebben. Dit heeft geleid tot het volgende schema met de stappen die doorlopen moeten worden bij een plan waarbij sprake is van een ingreep in de EHS (tussen haakjes staat aangegeven welke stappen zijn toegevoegd in vergelijking met de Nota Ruimte en het SGR):

1. Toetsing aan 'Nee, tenzij'-afwegingskader. Indien ondanks significant negatief effect akkoord, dan 2;
2. Voorwaarden voor compensatieplan als zelfstandig document (toegevoegd) en inhoudelijke eisen aan compensatie (toegevoegd);
3. Besluit bevoegd gezag over ingreep en compensatie;
4. Verankering ingreep en compensatie in ruimtelijke plannen;
5. Privaatrechtelijke overeenkomst tussen initiatiefnemer en bevoegd gezag: juridisch bindende afspraken over uitvoering compensatieplan (toegevoegd), inclusief bankgarantie, uiterste termijn realisatie compensatie boetebeding bij overschrijding termijn;
6. Monitoring en rapportage uitvoering compensatie door bevoegd gezag; provincie registreert jaarlijks de stand van zaken uitvoering compensatie. Indien uiterste termijn is verstreken, dan 7;
7. Overname uitvoering door bevoegd gezag (toegevoegd): bankgarantie en boete naar Groenfonds als gelabeld budget, bevoegd gezag neemt uitvoering over, uitvoeringskosten voor rekening van de initiatiefnemer vanuit gelabeld Groenfondsbudget.

1.2.2 Compensatiebeginsel Natuurbeschermingswet

Hoofdstuk 3 van de Natuurbeschermingswet 1998 bevat de bepalingen ten aanzien van de beschermde gebieden, waaronder het compensatiebeginsel. Artikel 19d, lid 1 schrijft kort gezegd voor dat het verboden is zonder vergunning van het bevoegd gezag projecten of andere handelingen uit te voeren, die gelet op de instandhoudingsdoelstelling de kwaliteit van de natuurlijke kenmerken van een beschermd gebied kunnen aantasten. Is sprake van aantasting van de natuurlijke kenmerken van een beschermd gebied dan kan slechts een vergunning worden verleend

² Spelregels EHS, ministerie van LNV, ministerie van VROM en IPO, 29 mei 2007

³ Eén van de uitgangspunten van de Nota Ruimte (2005)

indien er geen alternatieve oplossingen aanwezig zijn, en het gaat om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard (artikel 19g, lid 2). Aan de vergunningverlening dient dan wel de verplichting te worden verbonden tot het treffen van compenserende maatregelen.

Voor gebieden met een prioritair type habitat en/of een prioritaire soort (Natura 2000-gebieden) kan bij afwezigheid van alternatieve oplossingen alleen een vergunning worden verleend op basis van argumenten, die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijke gunstige effecten dan wel, na advies van de Europese Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang (artikel 19g, lid 3). Daarbij geldt bovendien de eis van compensatie en de eis dat alle compenserende maatregelen die nodig zijn om de algehele samenhang van Natura 2000 te bewaren tijdig en vooraf worden genomen (artikel 19h, lid 1).

Bij ministeriële regeling kunnen nadere eisen worden gesteld aan de compenserende maatregelen (artikel 19h, lid 5). In tegenstelling tot de EHS is financiële compensatie niet mogelijk.

1.2.3 Compensatiebeginsel overige wet- en regelgeving

Boswet

Op 1 juli 1962 is, ter bescherming van bosgebieden, de Boswet in werking getreden. Het doel van deze wet is het totale oppervlakte bos in Nederland op peil te houden. Daartoe is in de wet de verplichting opgenomen tot het binnen 3 jaar 1 op 1 herplanten van te rooien bos. Dit hoeft niet:

- als de kap noodzakelijk is voor de uitvoering van werken overeenkomstig een goedgekeurd bestemmingsplan;
- als het oppervlakte bos niet meer dan 10 are of het aantal te kappen bomen op een rij niet meer dan 20 bedraagt;
- als LNV een vrijstelling verleent.

Als herplanten op het perceel waar de velling heeft plaatsgevonden problemen oplevert kan toestemming tot compensatie worden verleend. Dit betekent dat toestemming wordt verleend om een ander perceel te beplanten. Bij aantasting van een boskern (aaneengesloten stuk bos groter dan 5 hectare) is herplant in of aansluitend aan de boskern verplicht. In andere gevallen mag compensatie ook op grotere afstand plaatsvinden.

Flora- en faunawet

Op 25 mei 1998 is, ter bescherming van in het wild levende planten- en diersoorten, de Flora- en faunawet in werking getreden. De Flora- en Faunawet bepaalt dat het verboden is schade te verrichten aan beschermde dieren of planten, tenzij dit uitdrukkelijk is toegestaan door het verlenen van een vrijstelling of ontheffing. Een vrijstelling of ontheffing wordt verleend als is aangetoond dat de betreffende handeling of ingreep een maatschappelijk belang heeft, hiervoor geen alternatieve oplossing aanwezig is en geen afbreuk wordt gedaan aan de gunstige staat van instandhouding van de onderscheiden soorten.

In tegenstelling tot de (Inter)nationale bepalingen ter bescherming van gebieden kent de Flora- en Faunawet geen expliciete verplichting om nadelige gevolgen voor planten- en diersoorten door

handelingen waarvoor een vrijstelling of ontheffing is verleend te compenseren. In de praktijk komt de voorwaarde, dat geen afbreuk mag worden gedaan aan de gunstige staat van instandhouding van de onderscheiden soorten, er echter vaak op neer dat compenserende maatregelen moeten worden toegepast om dit te kunnen realiseren. Omdat de ecologische functie van een gebied voor een beschermde soort ononderbroken aanwezig moet zijn (LNV 2003, 2005), dient een eventuele compensatie gerealiseerd te zijn en te functioneren op het moment dat de aantasting van het oorspronkelijke gebied plaatsvindt.

Provinciale regelgeving

Provincies zijn verantwoordelijk voor het uitwerken van het nationale natuurbeschermingsbeleid op regionaal niveau. Wat betreft het 'nee, tenzij'-principe en het natuurcompensatiebeginsel is in het SGR (1995) aan provincies verzocht deze te verankeren in hun streekplannen. In de loop van de tijd hebben de meeste provincies daaraan gehoor gegeven. De provincie Limburg in 2001 door opname van het compensatiebeginsel in het Provinciaal Omgevingsplan Limburg (POL). De provincie Noord-Brabant in 1997 met de notitie Compensatiebeginsel Noord-Brabant, waarin een nadere uitwerking wordt gegeven aan het streekplanbeleid van 1992. Vervolgens hebben de provincies Limburg en Noord-Brabant toepassing van het compensatiebeginsel ook vastgelegd in een aparte beleidsregel Natuurcompensatie (door GS van de provincie Noord-Brabant vastgesteld op 22 november 2005 en door GS van de provincie Limburg op 12 november 2002).

Naar aanleiding van de Nota Ruimte (2005) hebben GS in de provincie Limburg het POL op onderdelen EHS en de beleidsregel Natuurcompensatie herzien. Dit laatste heeft geresulteerd in de beleidsregel Mitigatie en Compensatie Natuurwaarden (vastgesteld door GS op 6 september 2005). De beleidsregel is naast de EHS van toepassing op de Provinciale Ontwikkelingszone Groen (POG) en bos, landschaps- en natuurelementen,⁴ die in vigerende bestemmingsplannen bescherming genieten of onder de werkingssfeer van de Boswet vallen. De POG omvat voornamelijk landbouwgrond als buffer rond de EHS, steile hellingen, delen van ecologische verbindingzones, kernleefgebieden van hamsters, waterwingebieden, die vanwege de bescherming van de drinkwatervoorziening het karakter van een natuurgebied aannemen, en gronden die een natuurkarakter krijgen, zoals bepaalde lopende ontgrondingen.

De beleidsregel Mitigatie en Compensatie Natuurwaarden beschrijft de provinciale voorwaarden waaronder gecompenseerd kan worden en criteria waaraan compensatie dient te voldoen. Het algemene uitgangspunt is, conform de Nota Ruimte, dat er geen nettoverlies aan natuurwaarden mag plaatsvinden voor wat betreft areaal (kwantiteit), kwaliteit en samenhang. De beleidsregel volgt de nationale wet- en regelgeving en bevat daarnaast enkele, specifiek voor de provincie Limburg geldende, aanvullende voorschriften.

Evenals in de Limburgse beleidsregel worden in de beleidsregel Natuurcompensatie van de provincie Noord-Brabant de provinciale voorwaarden waaronder gecompenseerd kan worden en criteria waaraan compensatie dient te voldoen beschreven. De beleidsregel vervangt de in 1997 door GS vastgestelde notitie Toepassing compensatiebeginsel. Het doel van de beleidsregel is te zorgen dat er bij onontkoombare aantastingen van natuur- en landschapswaarden per saldo geen netto verlies

⁴ Waaronder houtwallen, poelen, solitaire bomen en waardevolle beplantingen.

aan deze waarden optreedt voor wat betreft areaal, kwaliteit en samenhang. Daarmee wordt in de beleidsregel ook de nationale wet- en regelgeving gevolgd.

De beleidsregel is van toepassing op de Groene Hoofdstructuur (GHS), het Agrarische Hoofdstructuur (AHS)-landschap en in gebieden die in vigerende bestemmingsplannen zijn bestemd als bos- of natuurgebied. De GHS bestaat uit een samenhangend netwerk van alle natuur- en bosgebieden, landbouwgebieden en andere gebieden met bijzondere natuur- en landschappelijke waarden en landbouwgebieden die bijzondere potenties hebben voor de ontwikkeling van natuurwaarden. De EHS valt volledig binnen de GHS. Het AHS-landschap omvat landbouwgebieden waarin landschappelijke waarden voorkomen die nauw samenhangen met bijzondere natuurwaarden of landbouwgebieden die zelf geen bijzondere natuurwaarden bezitten maar vanwege hun ligging ten opzichte van bos- en natuurgebieden tot de AHS-landschap worden gerekend.

1.2.4 Afstemming beschermingskaders

Voor eenzelfde gebied kunnen tegelijkertijd meerdere beschermingskaders gelden op grond waarvan compensatie vereist is. In het Beleidskader EHS (2007) wordt aangegeven dat, indien dit het geval is, de compenserende maatregelen als volgt kunnen worden opgebouwd:

- Eerst kunnen compenserende maatregelen worden opgesteld voor negatieve effecten op de natuurwaarden die worden beschermd door de Nb-wet.
- Is (tevens) sprake van een EHS-gebied en blijven hierna negatieve effecten over op de overige waarden in dit gebied, voor wat betreft areaal, samenhang en kwaliteit, dan moeten hiervoor aanvullend compenserende maatregelen worden opgesteld.
- Vervolgens moet worden nagegaan of voor het verkrijgen van ontheffing in het kader van de Flora- en Faunawet nog sprake moet zijn van aanvullende compenserende maatregelen.
- Ten slotte moet worden nagegaan of nog aanvullende maatregelen nodig zijn om te voldoen aan een eventueel aan de orde zijnde herplantplicht volgens de Boswet.

Uit het bovenstaande komt naar voren dat de bescherming van de Natura 2000-gebieden dwingender is dan de bescherming van de EHS-gebieden. In tegenstelling tot de bescherming van de EHS-gebieden is de bescherming van Natura-2000-gebieden wettelijk geregeld en dus afdwingbaar door de rechter.

1.3 Provinciale bevoegdheden en verantwoordelijkheden

Bij het beleidsproces op het gebied van natuurbescherming zijn de volgende partijen betrokken:

- Het rijk (ministeries van LNV en VROM) als verantwoordelijke voor de wet- en regelgeving;
- Provincies en gemeenten als uitvoerders van het beleid conform de Wet op de ruimtelijke ordening (WRO) en overige relevante wetgeving, zoals de Natuurbeschermingswet 1998.
- Initiatiefnemers (meestal gemeenten en private partijen) als uitvoerders van projecten die schade veroorzaken aan beschermde gebieden.

EHS

Provincies zijn verantwoordelijk voor uitvoering van het compensatiebeginsel in de EHS. In de Nota Ruimte is vastgelegd dat provincies in hun streekplannen de EHS planologisch moeten beschermen. Hiertoe dienden zij onder meer de EHS (verder) te begrenzen en op te nemen in hun streekplannen. Binnen deze grenzen geldt het nee, tenzij-regime. Indien ruimtelijke plannen binnen de EHS vallen dienen provincies deze plannen en de nee, tenzij-afweging aan hun streekplan, en indien van toepassing de provinciale beleidsregel betreffende natuurcompensatie, te toetsen. Er moet dan een compensatieplan gevoegd zijn bij het (gewijzigde) bestemmingsplan.

Provincies kunnen gemeenten (bestuurlijk) aanspreken op de uitvoering van in compensatieplannen vastgelegde maatregelen. Blijft een initiatiefnemer nalatig in het realiseren van de compensatie en de betreffende gemeente neemt geen handhavingsbesluit, dan kan de provincie overgaan tot bestuursdwang⁵ door de compensatie te laten uitvoeren op rekening van de initiatiefnemer.

Natuurbeschermingswet 1998

De provincie is ook het bevoegd gezag voor gevallen waarop de Natuurbeschermingswet 1998 van toepassing is (Natura 2000-gebieden en Beschermd Natuurmonumenten). Dat houdt in dat zij verantwoordelijk is voor het verlenen van vergunningen voor projecten die ingrijpen in de natuur ter plaatse. Hiertoe dienen provincies toe te zien op een correcte uitvoering van het geldende nee, tenzij- en het compensatiebeginsel.

Boswet

De Boswet is van toepassing op zowel beschermde als niet-beschermde natuurgebieden. De provincie is verantwoordelijk voor de handhaving van de Boswet voor niet-rijksgronden, zoals terreinen van Natuurmonumenten, de provinciale landschappen, particulieren en gemeenten. Omdat bij een goedgekeurd bestemmingsplan de herplantplicht vanuit de Boswet vervalt (RO-gat in de Boswet), heeft een groot aantal provincies, waaronder de provincie Limburg en de provincie Noord-Brabant compensatierichtlijnen opgesteld voor zowel natuur als bos. Hierdoor dient ook bij een bestemmingsplanwijziging bos gecompenseerd te worden.

Flora- en Faunawet

De Flora- en faunawet heeft een beschermingsfunctie voor in het wild levende planten en dieren. Inbreuken op de wettelijke beschermingsbepalingen kunnen slechts worden toegestaan indien geen afbreuk wordt gedaan aan een gunstige staat van instandhouding van de soort en er geen andere bevredigende oplossing bestaat. In die gevallen dienen provincies een ontheffing van de beschermingsbepalingen te verlenen. Provincies kunnen daaraan de voorwaarde stellen dat compenserende maatregelen genomen moeten worden.

2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Provincies spelen een belangrijke rol in de toepassing en uitvoering van het compensatiebeginsel. Zij dienen erop toe te zien dat het compensatiebeginsel (correct) in de ruimtelijke plannen van initiatiefnemers/gemeenten wordt opgenomen en als de ingreep daadwerkelijk wordt uitgevoerd er

⁵ Op grond van artikel 124 van de Gemeentewet

op toe te zien dat de compenserende maatregelen conform het voorstel worden uitgevoerd. Daarnaast kunnen provincies, als initiatiefnemers van ruimtelijke ingrepen waarbij schade wordt veroorzaakt aan beschermde gebieden, zelf verantwoordelijk zijn voor toepassing en uitvoering van compensatie.

In de afgelopen jaren zijn er verschillende onderzoeken verricht naar de uitvoering van het compensatiebeginsel door provincies⁶, waaronder het recent verschenen onderzoek van de VROM-Inspectie 'De uitvoering van het compensatiebeginsel bij ruimtelijke ingrepen in de EHS' (mei 2006) en het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de Bescherming van Natuurgebieden (juni 2007). Het onderzoek van de VROM-Inspectie heeft betrekking op de provincies Overijssel, Gelderland, Noord-Brabant en Limburg. Deze provincies zijn ook betrokken in het onderzoek van de Algemene Rekenkamer. Momenteel onderzoekt de VROM-Inspectie de uitvoering van het compensatiebeginsel bij ruimtelijke ingrepen in de EHS in de overige provincies.

Het onderzoek van de VROM-Inspectie richt zich op de uitvoering van het compensatiebeginsel van ruimtelijke ingrepen in de EHS en gaat zowel in op de planologische verankering als de daadwerkelijke uitvoering. Daarnaast is op hoofdlijnen gekeken naar de doorwerking van het compensatiebeginsel in streekplannen en provinciale beleidsregels. De kwaliteit van de uitgevoerde compensaties en het beheer daarvan zijn niet in het onderzoek meegenomen. Ook de Algemene Rekenkamer heeft hier niet expliciet naar gekeken, maar merkt hierover in haar rapport op dat de onderzochte provincies de compensatieplannen alleen op omvang toetsen en niet op kwaliteit en/of ruimtelijke samenhang. Naar aanleiding hiervan en gezien het feit dat kwaliteit bij de uitvoering van compensatie bij alle regimes een belangrijke factor is acht de Zuidelijke Rekenkamer een onderzoek naar dit aspect van belang. Met het onderzoek stelt de rekenkamer zich ten doel om inzicht te verschaffen in de mate van behoud van natuurkwaliteit bij ruimtelijke ingrepen in (beschermde) natuur- en bosgebieden in de provincies Limburg en Noord-Brabant.

Het onderzoek richt zich op de volgende hoofdvraag:

In hoeverre slagen de provincies Limburg en Noord-Brabant erin te waarborgen dat bij ruimtelijke ingrepen in natuurgebieden op een juiste wijze uitvoering wordt gegeven aan de compensatie-eis, dat per saldo geen netto verlies aan waarden optreedt voor wat betreft kwaliteit?

Deze hoofdvraag is nader uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat zijn de taken en verantwoordelijkheden van provincies met betrekking tot compensatie?
2. Hoe definiëren de provincies Limburg en Noord-Brabant het begrip kwaliteit en op welke manier geven ze invulling aan de kwaliteitseis?
3. In hoeverre en op welke manier toetsen ze compensatieplannen aan de kwaliteitseis?
4. In hoeverre en op welke manier toetsen ze of de uitgevoerde compensatie en het beheer daarvan in de praktijk voldoet aan de vereiste kwaliteit?

⁶ Natuurcompensatie, hoe werkt het in de praktijk, Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte, Wageningen 2003; Rendeert Natuurcompensatie? LEI, 2005; Bescherming van Natuurgebieden, Algemene Rekenkamer, 2007.

5. In hoeverre en op welke manier nemen ze, indien de uitvoering van de compensatie en het beheer daarvan achterblijft bij de vereiste kwaliteit, maatregelen?
6. Op welke manier wordt de informatie-uitwisseling tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten over compensatie vormgegeven?

3 Aanpak onderzoek

3.1 Normenkader

Voor de beoordeling van de uitkomsten van het onderzoek maakt de rekenkamer gebruik van een door haar opgesteld normenkader. De basis voor het normenkader wordt gevormd door de bepalingen die (op nationaal en provinciaal niveau) in wet- en regelgeving zijn opgenomen met betrekking tot de uitvoering van het compensatiebeginsel, in het bijzonder de kwaliteitseis. Daarnaast bestaat het normenkader uit algemeen aanvaarde normen met betrekking tot toezicht, controle en naleving.

3.2 Afbakening

Het compensatiebeginsel is pas van toepassing indien:

- 1) de wezenlijke waarden en kenmerken (EHS), dan wel instandhoudingsdoelstellingen (Nb-gebieden) van een beschermd gebied door een ingreep significant worden aangetast;
- 2) vervolgens aan de hand van het 'nee, tenzij-principe' is aangetoond dat er sprake is van (dwingende) redenen van groot openbaar belang en dat er geen haalbare alternatieve locaties of alternatieven voor de activiteit bestaan en
- 3) mitigerende maatregelen om de nadelige effecten weg te nemen of te ondervangen niet kunnen worden toegepast of niet volstaan.

Het onderzoek richt zich op de (ecologische) kwaliteit, zowel de planologische/juridische verankering als de uitvoering in het veld, van compensatiemaatregelen en het beheer daarvan bij ruimtelijke ingrepen in beschermde gebieden. Dit houdt in dat niet gekeken wordt naar een juiste toepassing van de stappen voorafgaand aan compensatie (aantasting wezenlijke waarden en kenmerken, nee, tenzij-principe en mitigerende maatregelen). Ook wordt niet gekeken naar compensatie in het kader van de saldobenadering en herbegrenzing EHS.

Wat de beschermde gebieden betreft wordt aangesloten bij de afbakening zoals deze is weergegeven in de beleidsregel van de provincies Limburg en Noord-Brabant:

Limburg:

- 1) EHS;
- 2) Bestaande en gerealiseerde bos-, natuur- en landschapswaarden in de POG;
- 3) bos, landschaps- en natuurelementen die in een vigerend bestemmingsplan reeds bescherming genieten of onder de werkingssfeer van de Boswet vallen;_

Noord-Brabant:

- 1) Groene Hoofdstructuur (GHS)⁷: samenhangend netwerk van alle natuur- en bosgebieden, landbouwgebieden en andere gebieden met bijzondere natuur- en landschappelijke waarden en landbouwgebieden die bijzondere potenties hebben voor de ontwikkeling van natuurwaarden;
- 2) AHS-landschap: landbouwgebieden waarin landschappelijke waarden voorkomen die nauw samenhangen met bijzondere natuurwaarden of landbouwgebieden die zelf geen bijzondere natuurwaarden bezitten maar vanwege hun ligging ten opzichte van bos- en natuurgebieden tot de AHS-landschap worden gerekend;
- 3) gebieden die in vigerende bestemmingsplannen zijn bestemd als bos- of natuurgebied;

Het onderzoek heeft betrekking op de periode 1 juli 2004 - 1 juli 2008.

In haar onderzoek richt de rekenkamer zich op die dossiers, waarbij de provincie dient toe te zien op een correcte uitvoering van de compenserende maatregelen. Indien van toepassing zullen ook dossiers onderzocht worden die betrekking hebben op ruimtelijke ingrepen waarvoor de provincie zelf initiatiefnemer is en verantwoordelijkheid draagt voor het opstellen en uitvoeren van compensatieplannen.

3.3 Onderzoeksmethode

Het onderzoek van de rekenkamer naar de kwaliteit van voorgenomen en, indien daar reeds sprake van is, uitgevoerde natuurcompensatiemaatregelen in de provincies Limburg en Noord-Brabant omvat verschillende stappen. Allereerst wordt, onder meer met het oog op veranderende wet- en regelgeving⁸, op basis van een documentenanalyse in kaart gebracht wat de huidige en toekomstige taken en verantwoordelijkheden van provincies zijn met betrekking tot het compensatiebeginsel. Vervolgens wordt, eveneens op basis van dossieronderzoek, gekeken hoe de provincies Limburg en Noord-Brabant invulling geven aan deze taken en verantwoordelijkheden, met name als het gaat om de kwaliteitseis (tweede onderzoeksvraag).

Na beantwoording van de eerste twee onderzoeksvragen worden de onderzoeksvragen drie, vier en vijf beantwoord. In eerste instantie zal dit plaatsvinden door bestudering van alle dossiers die binnen de onderzoeksperiode vallen, waarin natuurcompensatie aan de orde komt.

Daarnaast zal een aantal casussen nader worden onderzocht. Gekeken zal worden hoe in de praktijk invulling is gegeven aan de kwaliteitseis. Het aantal en de selectie van casussen zal op basis van het dossieronderzoek en in samenspraak met de provincies worden bepaald. De rekenkamer zal voor dit deel van het onderzoek externe expertise inhuren.

De documenten benodigd voor het beantwoorden van de eerste twee onderzoeksvragen en de bestudeerde dossiers zullen, aangevuld met overige relevante stukken, eveneens worden gebruikt voor het beantwoorden van de zesde onderzoeksvraag: op welke manier is de informatie-uitwisseling tussen GS en PS vormgegeven?

⁷ Uitgaande van de begrenzing in de natuurgebiedsplannen, valt de EHS geheel binnen de streekplancategorie GHS.

⁸ Waaronder de inwerkingtreding van de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening per 1 juli 2008.

Tot slot zullen ter verdieping en toetsing op de bevindingen van de documentenanalyse, het dossieronderzoek en het praktijkonderzoek interviews worden gehouden met ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen van beide provincies. Van deze interviews worden verslagen gemaakt die aan de geïnterviewden worden voorgelegd.

Voorts zal de rekenkamer het verzamelde feitenmateriaal verwerken in een concept rapport van bevindingen. Daarbij zullen de onderzoeksvragen als leidraad dienen. Het concept rapport van bevindingen zal voor ambtelijk hoor- en wederhoor aan betrokkenen binnen de provincies worden voorgelegd.

Na het verkrijgen van het ambtelijke commentaar op de weergave van de feiten in het concept rapport van bevindingen, en interpretatie daarvan door rekenkamer, wordt het concept rapport opgesteld. Dit rapport bevat, naast een samenvatting van de bevindingen, conclusies en aanbevelingen. Het normenkader zal daarbij als uitgangspunt worden gehanteerd. Het concept rapport wordt voor bestuurlijk commentaar aan het college van Gedeputeerde Staten voorgelegd.

Tijdens de laatste fase stelt de Rekenkamer het definitieve rapport, voorzien van de bestuurlijke reactie van het college en een nawoord van de rekenkamer, vast. Het definitieve rapport wordt vervolgens aangeboden aan Provinciale Staten.

4 Planning

In onderstaand schema is de planning van het onderzoek weergegeven. Daarbij is de zomervakantieperiode grijs gearceerd.

Maand	Juli					Augustus					September					Oktober					November				December				Januari				
Week	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	1	2	3	4	5					
Onderzoeksfase																																	
Documentanalyse																																	
Dossieronderzoek																																	
Diepte onderzoek																																	
Concept bevindingen																																	
Ambtelijke reactie																																	
Concept rapport																																	
Bestuurlijke reactie																																	
Eind rapport																																	