

ONDERZOEKSOPZET

Natuurcompensatie

augustus 2016



| Inhoudsopgave |

| | | |
|----|---|---|
| 1. | Aanleiding | 3 |
| 2. | Probleemstelling en onderzoeksvragen | 4 |
| 3. | Afbakening | 5 |
| 4. | Werkwijze en beoordelingskader | 5 |
| 5. | Organisatie, rapportage, planning en procedure..... | 6 |

1. Aanleiding

In het dichtbevolkte Nederland is natuur een schaars goed. Met diverse vormen van natuurbeleid probeert de overheid natuur te beschermen en de kwaliteit ervan te verbeteren. Aantasting van beschermde natuurgebieden door ruimtelijke ontwikkelingen is in principe niet toegestaan. Enkel na een zorgvuldige afweging op basis van het 'nee, tenzij'-principe mogen ruimtelijke projecten eventueel worden uitgevoerd. Alleen ruimtelijke projecten omwille van "dwingende redenen van groot openbaar nut" waar geen alternatieven voor zijn, worden toegestaan waarbij de negatieve effecten op de natuur zoveel mogelijk beperkt dienen te worden. Het natuurgebied dat verdwijnt moet door de initiatiefnemer van het ruimtelijk project gecompenseerd worden. Daarbij gelden strengere compensatieregels voor aantasting van een Natura 2000-gebied¹ dan voor aantasting van een natuurgebied dat valt binnen het Natuurnetwerk Nederland² (NNN), of een gebied dat de provincie onder autonoom beleid heeft aangewezen als natuurgebied.³

Provincies hebben een belangrijke rol bij natuurcompensatie: *"Vanuit de verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid, zoals geregeld in het Natuurpact, en de verantwoordelijkheid voor het ruimtelijke orderingsbeleid geven de provincies invulling aan natuurcompensatie. Hiertoe behoort ook de regierol van de provincies om natuurcompensatie te realiseren."*⁴ De Stuurgroep Natuurcompensatie⁵ geeft daarbij aan: *"Het vaststellen van de aard en omvang van de vereiste natuurcompensatie is een verantwoordelijkheid van de provincie."*⁶ Ook het IPO onderschrijft dat de regie bij natuurcompensatie bij de provincies ligt.⁷ Dit is het gevolg van de ontwikkeling dat de afgelopen jaren de verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid steeds meer is overgedragen van het Rijk naar de provincies (decentralisatie natuurbeleid). Met de inwerkingtreding van de nieuwe Natuurbeschermingswet, naar verwachting op 1 januari 2017, wordt deze provinciale rol formeel geregeld: *"Met de inwerkingtreding van de nieuwe Natuurwet 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."*⁸

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 het Rijk i.s.m. provincies en gemeenten- opgestelde spelregels bij natuurcompensatie geactualiseerd moeten worden.⁹ In 2014 stelt de Zuidelijke Rekenkamer na onderzoek in de provincies Noord-Brabant en Limburg dat compensatiemaatregelen beter moeten worden vastgelegd, dat controles tijdig moeten worden uitgevoerd en dat PS beter geïnformeerd moeten worden over de uitvoering van natuurcompensatieprojecten. De Algemene Rekenkamer geeft in 2014 aan dat er onvoldoende toezicht is op de naleving van de compensatieplicht en dat de verantwoordelijkheid voor

¹ Natura 2000 is de overkoepelende naam voor Europese natuurgebieden die worden beschermd vanuit de Vogel- en Habitatrichtlijn.

² Het Natuurnetwerk Nederland (NNN) is het Nederlands netwerk van bestaande en nieuw aan te leggen natuurgebieden (voorheen heette dit nog de Ecologische Hoofdstructuur (EHS)). Het netwerk moet natuurgebieden beter met elkaar en met het omringende agrarisch gebied verbinden.

³ Het gaat bijvoorbeeld om gebieden waar veel weidevogels broeden.

⁴ Staatssecretaris van Economische Zaken (2014), Reactie op conceptrapport Compensatie van schade aan natuurgebieden

⁵ Bestaande uit vertegenwoordigers van o.a. het Ministerie van EZ, het IPO, de VNG, Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten.

⁶ Stuurgroep natuurcompensatie (2013), Eindrapport stuurgroep natuurcompensatie

⁷ www.iponl.nl; Rekenkamer onderschrijft provinciale regie bij natuurcompensatie, d.d. 18 april 2014

⁸ www.iponl.nl

⁹ Stuurgroep natuurcompensatie (2013), Eindrapport stuurgroep natuurcompensatie

dit toezicht niet goed geregeld is, waardoor het onduidelijk is of de compensatie daadwerkelijk tot volwaardige en blijvende vervanging van de aangetaste natuur leidt. In deze onderzoeken zijn verschillende aanbevelingen gedaan om de regie en het beleid omtrent natuurcompensatie te verbeteren.

De geconstateerde problemen rondom natuurcompensatie en de rol van de provincie daarbij is voor de Randstedelijke Rekenkamer aanleiding geweest om een verkenning te doen naar natuurcompensatie. Op 8 oktober 2015 is de uitkomst van deze verkenning aan de Programmaraad voorgelegd, die positief geadviseerd heeft over een rekenkameronderzoek naar natuurcompensatie.

2. Probleemstelling en onderzoeksvragen

Aangezien uit eerdere onderzoeken is gebleken dat er verbeteringen mogelijk zijn bij het voeren van de regie bij natuurcompensatie, wil de Rekenkamer inzichtelijk maken hoe de Randstadprovincies hun natuurcompensatie-beleid hebben vormgegeven en hun regierol invullen.

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. Deze vragen zijn zo ingericht dat ze in hoofdzaak de verschillende fases bij natuurcompensatie volgen; vanaf het indienen van een ruimtelijk plan waarbij beschermde natuur wordt aangetast tot en met het monitoren van de uitvoering van natuurcompensatieprojecten en de verantwoording daarover. De fasen worden globaal toegelicht onder de deelvragen. In het eindrapport zal een toelichting (bijvoorbeeld in de vorm van een infographic) worden opgenomen om het complexe beleidsveld te duiden, waarbij meer wordt stilgestaan bij de soorten beschermde natuurgebieden en de verschillende vormen van compensatiemaatregelen.

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

Als een initiatiefnemer (bijvoorbeeld een gemeente) een ruimtelijk plan indient waarbij een beschermd natuurgebied zal worden aangetast, dan moet de provincie dit plan toetsen op het 'nee, tenzij'-principe. Bij het beoordelen van het ruimtelijk plan en het bepalen van de compensatie dient de provincie rekening te houden met het soort natuurgebied (Natura 2000, NNN, autonoom beleid), omdat de wet- en regelgeving per natuurgebied verschilt. Bij het bepalen van de natuurcompensatieopgave zal vervolgens moeten 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 recentelijk aangelegd grasland van dezelfde omvang. Een goede registratie van de beschermde natuurgebieden en natuurcompensatiegebieden

is belangrijk, zodat duidelijk is waar de verschillende soorten natuurgebieden liggen. Ook het registreren van *potentiële* natuurcompensatiegebieden is van belang, omdat het voor initiatiefnemers dikwijls lastig is om geschikte compensatielocaties te vinden. Als er geen geschikte locatie wordt gevonden, is in sommige gevallen financiële compensatie toegestaan. In dat geval wordt een bedrag in het Nationale Groenfonds gestort. Vastleggen van de compensatiemaatregelen (bijvoorbeeld in een privaatrechtelijk contract) is van belang om de gemaakte afspraken te borgen. Om na te gaan of de uitvoering van de compensatiemaatregelen ook daadwerkelijk conform afspraken verloopt, zal de provincie de voortgang moeten monitoren en controleren. Over de voortgang van de natuurcompensatieprojecten willen PS periodiek geïnformeerd worden. Ten slotte is het van belang dat relevante informatie over natuurcompensatie niet alleen bij de provincie bekend is, maar dat deze ook beschikbaar wordt gesteld aan bijvoorbeeld burgers, natuurbeheerorganisaties en initiatiefnemers. Hierbij kan gedacht worden aan informatie over de provinciale regelgeving omtrent ruimtelijke ontwikkelingen in natuurgebieden en het openbaar beschikbaar maken van (mogelijke) compensatiegebieden.

3. Afbakening

Het onderzoek richt zich op:

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

In het onderzoek komt **niet** aan bod:

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

4. Werkwijze en beoordelingskader

De grondslag voor de beantwoording van de onderzoeksvragen en de beoordeling van het provinciale beleid ligt in de aanbevelingen uit eerdere onderzoeken die zijn uitgevoerd naar natuurcompensatie. Het gaat voornamelijk om onderstaande 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);

De aanbevelingen uit deze rapporten zullen worden geclusterd naar de volgende zes thema's:

1. Toetsen van natuurcompensatie;
2. Bepalen natuurcompensatieopgave;

3. Registratie natuur en natuurcompensatie;
4. Waarborgen voor de uitvoering van natuurcompensatie;
5. Monitoren van de uitvoering van natuurcompensatie;
6. Verantwoorden en informeren over natuurcompensatie.

Aan de hand van deze aanbevelingen zal een conceptbeoordelingskader worden opgesteld, dat zal worden besproken met de ambtelijke organisatie. Door het toetsen van de criteria uit het definitieve beoordelingskader zullen de onderzoeksvragen worden beantwoord. Hiervoor vindt in eerste instantie een documentenstudie plaats, waarbij in ieder geval de vigerende provinciale structuurvisies en de provinciaal ruimtelijke verordeningen worden betrokken. Aanvullend worden interviews met de ambtelijke organisatie gehouden om na te gaan hoe de toepassing van dit beleid op hoofdlijnen plaatsvindt.

5. Organisatie, rapportage, planning en procedure

Organisatie

Dit onderzoek zal worden uitgevoerd door:

- drs. Dharma Tjiam (onderzoeker);
- Manon Laan MSc. (onderzoeker);
- drs. Steven van Oostveen (projectleider).

Rapportage, planning & procedure

In Tabel 1 is de planning op hoofdlijnen opgenomen voor het uitvoeren van het onderzoek.

Tabel 1 Planning onderzoek

| Fase | Planning | Product |
|------------------------|---------------------------|-------------------------------|
| Onderzoek | September - December 2016 | Concept Nota van bevindingen |
| Wederhoor, feitelijk | Januari 2017 | Nota van bevindingen |
| Wederhoor, bestuurlijk | Februari 2017 | Bestuurlijke nota |
| Publicatie | Maart 2017 | Eindrapport + 5-minutenversie |
| Behandeling | Vanaf april 2017 | Presentatie + behandeling |

De Rekenkamer stelt een rapport op waarin de bevindingen staan uitgeschreven. Deze concept Nota van bevindingen zal bij de ambtelijke organisatie worden voorgelegd voor feitelijk wederhoor. Na ontvangst van de feitelijke reactie wordt de Bestuurlijke nota opgesteld. De nota bevat de conclusies en aanbevelingen inclusief een provincievergelijking. De Bestuurlijke nota zal aan GS worden voorgelegd voor bestuurlijk wederhoor. Voorafgaand aan het bestuurlijk wederhoor vindt over de resultaten van het onderzoek eventueel een gesprek plaats met de verantwoordelijk gedeputeerde. De Bestuurlijke nota, de reactie van GS en het nawoord van de Rekenkamer vormen samen het eindrapport. Het streven is om het rapport in maart 2017 te publiceren, zodat het in het tweede kwartaal behandeld kan worden door PS.

Slotopmerkingen

- Deze onderzoeksopzet is opgesteld op basis van een globale verkenning van het onderwerp. Op basis van het verzamelde onderzoeksmateriaal kan de aanpak gedurende het onderzoek worden bijgesteld. Indien dit naar het oordeel van de Randstedelijke Rekenkamer tot majeure aanpassingen van de opzet leidt, wordt dit schriftelijk kenbaar gemaakt.
- De Rekenkamer deelt aan PS en GS alle opmerkingen en bedenkingen mee die zij naar aanleiding van haar bevindingen van belang acht. Ook als dit niet expliciet onderdeel is van de onderzoeksopzet.
- Voor de uitvoering van het onderzoek is het van belang dat wij inzage hebben in alle relevante stukken waarover de provincie beschikt.

| 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