



Natuur goed maken

Natuurcompensatie provincie Overijssel



Colofon

De Rekenkamer Oost-Nederland is een onafhankelijk orgaan dat onderzoek doet naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur van de provincies Gelderland en Overijssel.

De bestuursleden van de Rekenkamer zijn: de heer drs. M.M.S. Mekel (voorzitter), de heer ir. T.J.A. Gies (plv. voorzitter) en mevrouw drs. S.C. van der Haagen. De secretaris-directeur is mevrouw drs. S.W. Mathijssen RO.

Dit rapport is voorbereid door een onderzoeksteam bestaande uit de heer drs. ing. A.K. Willigenburg en mevrouw J. Hendriks, MSc.

Rekenkamer Oost-Nederland
Achter de Muren Zandpoort 6
7411 GE Deventer
Telefoon: 0570 – 66 58 00
info@rekenkameroost.nl
www.rekenkameroost.nl
Twitter: @RekenkamerOost

De foto is afkomstig van de Rekenkamer Oost-Nederland, genomen langs de N18.

Natuur goed maken

Natuurcompensatie provincie Overijssel

Deventer, november 2019

Voorwoord

4

Natuur goed maken

Nederland kent verschillende soorten natuurgebieden die volgens de wet beschermd moeten worden. Dit betekent dat er in die gebieden in principe niet gebouwd mag worden of een fietspad aangelegd. Maar ook de kap van bomen mag niet zonder meer plaatsvinden. De woorden 'in principe' geven al aan dat er uitzonderingen op de regel mogelijk zijn. Zo kunnen een groot openbaar belang en het ontbreken van alternatieve locaties - zoals bij de aanleg van de Hanzelijn - reden zijn om af te wijken van het principe. Negatieve effecten moeten dan wel zoveel mogelijk worden voorkomen en de natuur die verloren gaat, moet vervolgens gecompenseerd worden.

De provincie Overijssel probeert in eerste instantie te voorkomen dat er gebouwd wordt in natuurgebieden. Door aan de voorkant actief in te zetten op een goede afstemming en het zoeken naar alternatieven, wil de provincie ingrepen zoveel mogelijk te voorkomen. Dit wordt voorkantsamenwerking genoemd. In dit onderzoek hebben we gekeken naar natuurcompensatie. Oftewel de situatie waarbij het niet gelukt is om alternatieven te vinden, de ingreep is toegestaan en de verloren natuur gecompenseerd moet worden. Hiervoor hebben we gekeken naar zowel de besluitvorming als de daadwerkelijke realisatie van afspraken door met ecologen het veld in te gaan.

Deze veldbezoeken hebben ons geleerd dat molshopen iets zeggen over de vruchtbaarheid van de grond en dat verschillende bomen die door elkaar staan een grotere bijdrage leveren aan de biodiversiteit dan wanneer ze keurig in een rijtje staan. Er is bewust gekozen om met twee ecologen het veld in te gaan omdat ook binnen deze beroepsgroep de meningen kunnen verschillen. Het is ze gelukt om met één oordeel over de projecten te komen. Wat daarbij opvalt is dat de kwaliteit van de compensatienatuur bij met name kleinschalige projecten matig is of dat de compensatie niet altijd volledig is uitgevoerd. Ook het zicht van de provincie op deze projecten is gering en voor verbetering vatbaar. En dat laatste geldt ook voor de mogelijkheden om een tijdige compensatie van natuur te borgen.

Naast de kwaliteit van de compensatienatuur/compensatiemaatregelen hebben we ook gekeken naar de kwantiteit en die is toegenomen. Gezien het aantal ha dat gepaard gaat met natuurcompensatie, kan het een klein thema genoemd worden. Er is echter ook een

hoger liggend doel. De provincie vindt natuur belangrijk. Door oog te hebben voor de naleving van de afspraken over de kwaliteit van natuurcompensatie, blijven dit geen loze woorden. Naast voorkantsamenwerking wordt op die manier ook invulling gegeven aan de achterkant van het natuurcompensatieproces.

Tot slot bedanken we GS, de ambtelijke ondersteuning, de ecologen en de experts voor hun medewerking en bijdrage aan het onderzoek. De conclusies en aanbevelingen zijn onze verantwoordelijkheid, maar zonder jullie inzet was dit rapport niet tot stand gekomen.

Namens het bestuur van de Rekenkamer Oost-Nederland,

Michael Mekel
Voorzitter

Suzan Mathijssen
Secretaris-directeur

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
1 Over dit onderzoek.....	7
1.1 Aanleiding voor het onderzoek.....	7
1.2 Wat is natuurcompensatie?	7
1.3 Verantwoordelijkheden overheden.....	10
1.4 Focus van het onderzoek	12
1.5 Opbouw van dit rapport.....	12
2 Conclusies en aanbevelingen	13
2.1 Hoofdconclusie en aanbevelingen	13
2.2 Weinig zicht op gehele proces van compensatie in NNN	15
2.3 Provincie laat mogelijkheden onbenut om (tijds) realisatie compensatie-afspraken in het NNN te bevorderen.....	18
2.4 Natuurcompensatie NNN in de praktijk.....	21
2.5 Boscompensatie in de praktijk.....	25
Bijlage 1: Bronnenlijst.....	28

1 Over dit onderzoek

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Het natuurbeleid van de overheid richt zich op de bescherming en de ontwikkeling van de natuur, alsmede het behoud van biodiversiteit. De afgelopen jaren is het natuurbeleid gedecentraliseerd. Het Rijk is de kaders gaan stellen en de provincies zijn verantwoordelijk voor de daadwerkelijke invulling en uitvoering van het beleid. Afspraken hierover staan in het Bestuursakkoord Natuur (2011) en het Natuurpact (2013). Met de inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming (Wnb) op 1 januari 2017 zijn de afspraken ook in de wetgeving doorgevoerd.

7

Natuur goed maken

In haar Omgevingsvisie stelt de provincie Overijssel dat de hoeveelheid wilde plant- en diersoorten (biodiversiteit) een graadmeter is voor hoe het gaat met de natuur. Het verlies aan soorten verarmt de natuurwaarden en maakt ecosystemen kwetsbaar. In haar beleid geeft de provincie zodoende aan dat zij deze natuur wil beschermen, zowel binnen als buiten natuurgebieden. Natuurcompensatie is volgens de provincie een instrument om haar ambities te realiseren. Dit is voor ons aanleiding om te kijken naar de doeltreffendheid van de provinciale inzet op dit thema. Daarnaast is uit eerdere onderzoeken van onder andere de Algemene Rekenkamer en provinciale rekenkamers gebleken dat er nog ruimte is voor verbetering in zowel het beleid als de uitvoering van natuurcompensatie.

1.2 Wat is natuurcompensatie?

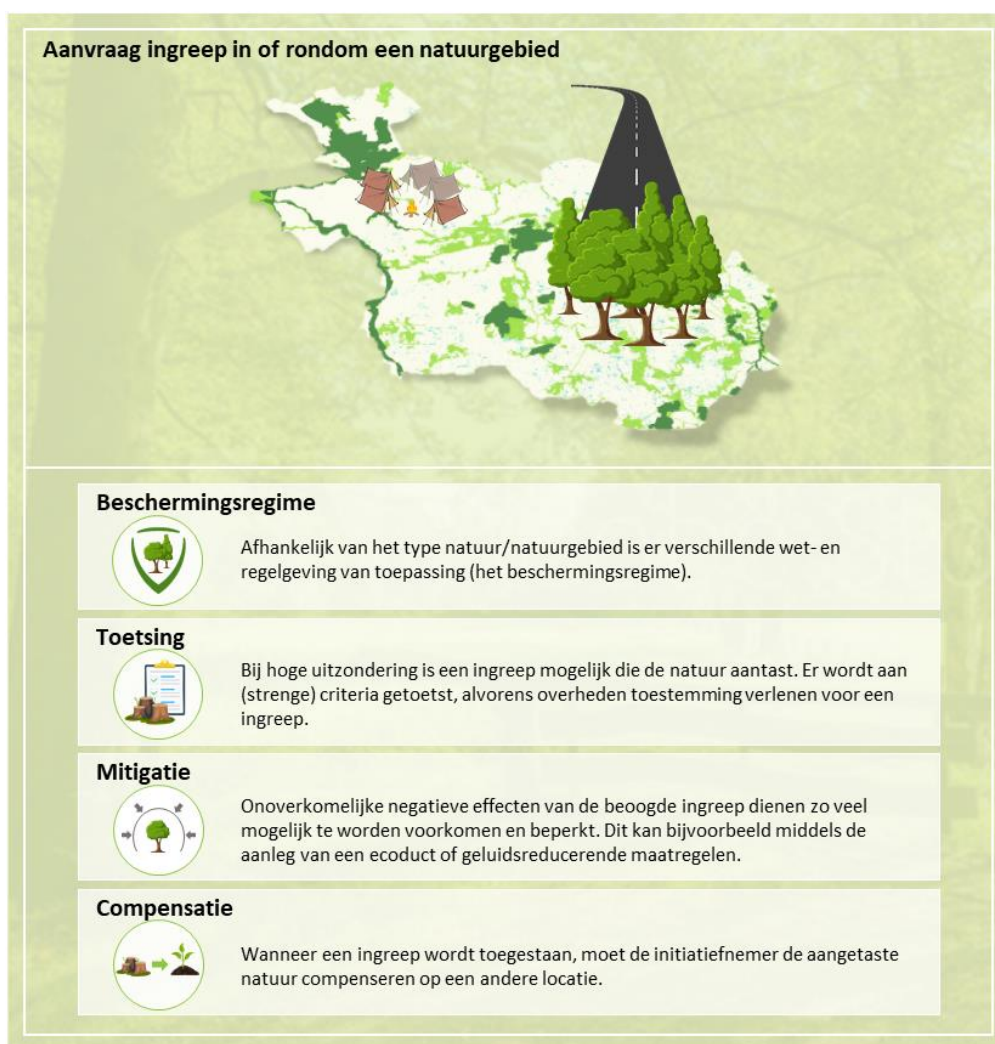
Ingrepen in de natuur in principe verboden

Om de ecologische waarde van de natuur (hierna: natuurwaarden) te beschermen, zijn ingrepen in het NNN (Natuurnetwerk Nederland) in principe verboden. Dit betekent bijvoorbeeld dat een ondernemer niet zonder meer zijn bedrijf mag uitbreiden of een overheid een weg kan aanleggen wanneer dit leidt tot aantasting van de natuur. Toch komen er aanvragen van initiatiefnemers die een ontwikkeling willen realiseren die ten koste gaat van de natuur. Deze initiatiefnemers variëren van ondernemers die een kampeerterrein willen uitbreiden tot overheden die een weg wensen te realiseren.

Alleen na toetsing aan (streng) criteria kan de provincie toch akkoord gaan met de ontwikkeling. De negatieve effecten van de ingreep dienen zoveel mogelijk worden voorkomen (mitigatie) en de schade aan de natuur moet elders worden gecompenseerd (compensatie).

Naast regels voor de bescherming van natuurgebieden zijn in de Wnb ook regels opgenomen om te voorkomen dat het totaaloppervlak bos afneemt. Bij de kap van houtopstanden moet daarom herbepplanting plaatsvinden op dezelfde locatie of compensatie op een andere locatie (boscompensatie). Deze laatste variant scharen wij in dit rapport ook onder het begrip natuurcompensatie. Figuur 1 biedt een samenvatting van het hierboven geschetste natuurcompensatietraject.

Figuur 1: Vereenvoudigde weergave natuurcompensatietraject



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland.

Natuurcompensatie sluitstuk beschermingsbeleid NNN

Bij voorgenomen ingrepen in de natuur richt de provincie Overijssel zich op bescherming van de natuur en vroegtijdig afstemmen met betrokken partijen zoals initiatiefnemers en gemeenten. Dit noemt zij voorkantsamenwerking, waarbij wordt ingezet op het voorkomen van ingrepen in natuurgebieden. Wanneer desondanks, onder (strikte) voorwaarden, ingrepen worden toegestaan, zet zij het instrument natuurcompensatie in. Daarmee is natuurcompensatie het sluitstuk van het beschermingsbeleid. Sinds 2009 zijn er 44 ingrepen in het NNN toegestaan met een compensatieverplichting voor natuur. Voor de toepassing van het instrument natuurcompensatie heeft de provincie, op basis van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro), regels opgenomen in de Omgevingsverordening.

Compensatie NNN meer dan het compenseren van oppervlak

Bij compensatie van het NNN gaat het niet alleen om compensatie van de oppervlakte die wordt aangetast door een ingreep, maar ook om compensatie van de natuurkwaliteit en de samenhang van natuurgebieden. De kwaliteit van de natuur wordt ingedeeld in verschillende typen. Een voorbeeld is het natuurtype “fauna- of kruidenrijke akker”. Kenmerkend voor dit type is dat het gewas ruim is ingezaaid. De openheid biedt ideale mogelijkheden voor insecten, muizen en akkervogels. Ook komen er voornamelijk kruiden voor en weinig grasachtige soorten. In figuur 2 is een voorbeeld te zien van een compensatieperceel waarbij een akker is ingezaaid met rogge, waarbij het beheer is gericht op natuurkwaliteit.

Figuur 2: Compensatieperceel Diffelen; natuurdoeltype “kruiden- of faunarijke akker”



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

Naast de compensatie van oppervlakte en natuurkwaliteit moet ook de samenhang van natuurgebieden behouden blijven of verbeteren door compensatie. Dat betekent dat er geen versnippering van natuurgebieden mag plaatsvinden.

Boscompensatie

Wanneer bos groter dan 1.000 m² of rijbeplanting van meer dan 20 bomen worden gekapt, moeten nieuwe bomen worden geplant. Dit kan op dezelfde of een andere locatie. In het laatste geval spreken we van boscompensatie. De compensatie van gekapt bos is al sinds 1961 vastgelegd in de Boswet, die in 2017 opging in de Wet natuurbescherming. Het doel van de wetgever is om het areaal bos in Nederland niet te laten afnemen. Vanaf 2017 worden er jaarlijks tussen de 200 en 300 kapmeldingen bij de provincie gedaan. In de periode 2010 tot en met 2016 is er 69 keer toestemming verleend voor boscompensatie.

1.3 Verantwoordelijkheden overheden

De verantwoordelijkheid voor de bescherming van natuur is op verschillende niveaus belegd. Onderstaande afbeelding biedt een korte introductie op het thema.

Figuur 3: Introductie natuurbeschermingsbeleid provincie Overijssel



Bron: Eigen bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

Het Rijk

Het Rijk is eindverantwoordelijk voor het voldoen aan de internationale verplichtingen op het gebied van natuur. We gaven eerder al aan dat afspraken hierover zijn vastgelegd in het Bestuursakkoord Natuur (2011) en het Natuurpact (2013). De ambities hieruit betreffen het realiseren van het NNN, het halen van internationale natuurdoelen en het versterken van de maatschappelijke betrokkenheid bij de natuur. Daarvoor heeft zij wet- en regelgeving vastgesteld in de Wnb en de Wet ruimtelijke ordening (Wro).

Provincie

De provincies hebben uitvoerende taken zoals de vergunningverlening voor de Wnb en de wettelijke taak om te zorgen voor de totstandkoming en instandhouding van een samenhangend landelijk ecologisch netwerk; het NNN. Tevens moeten zij op basis van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) in de provinciale verordening regels opnemen die voorkomen dat in bestemmingsplannen activiteiten mogelijk worden gemaakt die per saldo leiden tot de aantasting van de kwaliteit en kwantiteit van het NNN. De provincies moeten het NNN ook begrenzen en vastleggen. De provincie geeft in haar Omgevingsvisie aan dat zij natuurcompensatie ziet als instrument om de kwaliteit, samenhang en het areaal van het NNN er niet op achteruit te laten gaan.

De provincie heeft, naast de verantwoordelijkheden voor het NNN, de verantwoordelijkheid voor het beschermen van houtopstanden buiten de bebouwde kom. Dat betekent dat de provincie meldingen voor het vellen van houtopstanden afhandeld, ontheffingen voor de herplantplicht verleend en het toezicht op de herplant uitvoert. Deze taken zijn onderdeel van de taken die de provincie heeft op het gebied van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH).

Gemeenten

De gemeenten zijn bij het vaststellen van bestemmingsplannen verantwoordelijk voor het uitvoeren van de regels in de provinciale Omgevingsverordening. De provincie stelde deze regels op ter bescherming van het NNN en voor bescherming van bos en natuur buiten het NNN. Wanneer de gemeenten ontwikkelingen willen toestaan die invloed hebben op het NNN of op bos en natuur buiten het NNN, dan moeten zij dit in een vroeg stadium afstemmen met de provincie.

De Omgevingsverordening bevat de opdracht aan de gemeente om na het onherroepelijk worden van een bestemmingsplan (actief) bij Gedeputeerde Staten hiervan melding te maken. Daarmee wordt voor de provincie duidelijk dat de ingreep door de gemeente wordt toegestaan en een bijbehorende compensatieverplichting bestaat. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de regels uit het bestemmingsplan.

Tot slot verlenen gemeenten op basis van de Wet algemene bepaling omgevingsrecht (Wabo) omgevingsvergunningen voor de kap van bomen. Gemeenten hebben daar in verordeningen kaders voor gesteld, meestal in de vorm van een kapverordening. Naast een kapverordening kunnen gemeenten, binnen de provinciale kaders, eigen natuur- en landschapsbeleid vaststellen.

1.4 Focus van het onderzoek

De centrale vraag van dit onderzoek luidt:

In hoeverre draagt de inzet van de provincie Overijssel bij aan het behoud van natuurwaarden bij nieuwe activiteiten in natuurgebieden waarbij uiteindelijk natuurcompensatie plaats moet vinden?

In dit onderzoek bekeken we de besluitvorming over ingrepen in natuurgebieden met een verplichting tot natuurcompensatie. Hiertoe is een aantal casussen geselecteerd, waarbij de besluitvorming is beoordeeld alsmede de realisatie van compensatieafspraken. De uitvoering van de compensatie-afspraken in de praktijk heeft onze bijzondere aandacht. Daarom hebben we ecologen ingeschakeld die de gemaakte afspraken bekeken en met ons het veld in gingen om de gerealiseerde natuur bij compensatieprojecten te beoordelen. Hierbij is naar de gebiedsbescherming van natuur gekeken en niet naar specifieke soortenbescherming omdat dit buiten de focus van dit onderzoek valt.

1.5 Opbouw van dit rapport

In hoofdstuk twee komen zowel natuurcompensatie in het NNN als de compensatie van houtopstanden (boscompensatie) aan de orde. Wij starten hoofdstuk twee met een hoofdconclusie, waarna de deelconclusies nadere onderbouwing bieden. De groene kaders in deze nota bevatten informatie over hoe andere provincies omgaan met natuurcompensatie en kunnen daarmee dienen als referentiekader. De bevindingen die ten grondslag liggen aan deze bestuurlijke nota staan in de Nota van Bevindingen. Deze nota van bevindingen raadpleegt u op onze website via deze [link](#).

2 Conclusies en aanbevelingen

2.1 Hoofdconclusie en aanbevelingen

De provincie doet niet genoeg op het gebied van natuurcompensatie om het behoud van natuurwaarden te garanderen. Zij doet te weinig om de compensatieprojecten in het Natuurnetwerk Nederland (NNN) van begin tot eind te volgen, laat mogelijkheden onbenut om de tijdige uitvoering van compensatiemaatregelen te bevorderen en trekt geen lering uit eerder onderzoek. We constateren dat de oppervlakte van het NNN is toegenomen door natuurcompensatie en dat er bij de besluitvorming over ontwikkelingen in het NNN aandacht is voor het voorkomen van negatieve effecten. Tegelijkertijd draagt de toename van het oppervlak in de praktijk bij kleinschalige ontwikkelingen beperkt bij aan de natuurkwaliteit van het NNN.

Bij boscompensatie is de inzet van de provincie groter dan bij compensatie van het NNN. Hierbij zijn echter ook aanwijzingen dat de natuurkwaliteit niet altijd voldoende aandacht krijgt.

13

Natuur goed maken

In de volgende paragrafen werken we de hoofdconclusie uit in deelconclusies met daarbij onze aanbevelingen. Hieronder volgt het totaaloverzicht van de aanbevelingen.

Aanbevelingen

1. GS: Verbeter de monitoring van het gehele proces van natuurcompensatie in het NNN, bijvoorbeeld door informatie uit het vooroverleg over de voorgenomen ingrepen in het NNN meer te benutten, gemeenten aan te spreken op het niet nakomen van de meldplicht en actief na te gaan of compensatiemaatregelen daadwerkelijk worden uitgevoerd.

De provincie is verantwoordelijk voor een actuele begrenzing van het NNN en het in stand houden van de kwaliteit van het NNN. Om deze verantwoordelijkheden uit te voeren, moet de provincie zicht houden op (voorgenomen) ingrepen in het NNN en de compensatie hier van. Dit zicht is nodig op het gehele proces; van het vooroverleg over voorgenomen ingrepen in het NNN, de besluitvorming over de ingreep tot en met de realisatie van compensatiemaatregelen.

2. PS: Neem in de Omgevingsverordening een instructie op aan gemeenten voor de uitvoering van compensatieafspraken middels een voorwaardelijke verplichting in de planregels van het bestemmingsplan voor alle ingrepen in het NNN waarbij natuurcompensatie een rol speelt.
Door gemeenten te instrueren in de planregels van bestemmingsplannen een voorwaardelijke verplichting op te nemen, bevordert de provincie het tijdig nakomen van compensatieafspraken. Dit biedt gemeenten een bestuursrechtelijk handvat om handhavend op te treden bij het niet (voldoende) nakomen van gemaakte afspraken.
3. PS: Neem in de Omgevingsverordening specifieke termijnen op waarbinnen compensatiemaatregelen uitgevoerd moeten worden.
Door termijnen op te nemen waarbinnen de compensatiemaatregelen uitgevoerd moeten zijn, is voor gemeenten en initiatiefnemers duidelijk wanneer de compensatiemaatregelen uitgevoerd moeten zijn en zijn zij daar op aanspreekbaar.
4. GS: Toets de onderbouwing van kleinschalige ingrepen in het NNN nadrukkelijker op de verhouding tussen de kwaliteit van de natuur die verloren gaat en de kwaliteit van de natuur die, ter compensatie, door de initiatiefnemer wordt gerealiseerd.
De provincie wenst met haar compensatiebeleid de kwantiteit, kwaliteit en samenhang van de natuur op een minstens gelijkwaardig niveau te houden. Bij de toetsing van aanvragen is het zodoende van belang alle aspecten nadrukkelijk mee te wegen in het besluit om de ingreep te laten plaatsvinden.
5. PS: Overweeg de optie van een compensatiepoule ten behoeve van de verbetering van kwaliteit, samenhang en doorontwikkeling van nieuwe natuur.
Een compensatiepoule biedt de provincie de mogelijkheid de meest geschikte locaties in te zetten voor natuurcompensatie in relatie tot haar doel de samenhang en kwaliteit van de natuur te verbeteren. Daarnaast heeft zij hiermee ook meer invloed op de juiste aanplanting en onderhoud van de natuur, zodat dit op ecologisch verantwoorde wijze gebeurt.
6. GS: Bevorder het naleven van de meldplicht voor de kap van houtopstanden door met gemeenten afspraken te maken over de communicatie richting initiatiefnemers die houtopstanden willen kappen.
Initiatiefnemers weten de weg naar de provincie nog onvoldoende te vinden. Gemeenten zijn zich er nog onvoldoende van bewust dat de meldplicht niet meer is uitgezonderd bij uitvoering van een werk overeenkomstig een goedgekeurd bestemmingsplan.
7. GS: Onderzoek of de geconstateerde gebreken bij boscompensatie zich breder voordoen dan alleen bij de door ons onderzochte casussen.

Bij de door ons onderzochte casussen bleek onvoldoende oog te zijn voor de ecologische en landschappelijke consequenties van de kap en boscompensatie. Omdat het aantal onderzochte casussen gering is, roept dit de vraag op of deze gebreken zich ook bij andere kapmeldingen en compensaties voordoen.

8. GS: Geef een jaar na de behandeling van dit rapport inzicht geven in de implementatie van de aanbevelingen.

2.2 Weinig zicht op gehele proces van compensatie in NNN

De provincie heeft te weinig zicht op het natuurcompensatieproces om haar verantwoordelijkheden voor het actueel houden van de begrenzing van het NNN en het in stand houden van de kwaliteit van het NNN goed in te vullen. Wij constateren dat de compensatieboekhouding onvolledig en niet actueel is, waardoor zicht op de voortgang van compensatieprojecten ontbreekt. Informatie hiervoor uit het overleg met gemeenten over bestemmingsplannen wordt niet volledig benut. Daarnaast ontbreken regelmatig meldingen van gemeenten over het onherroepelijk worden van bestemmingsplan en spreekt de provincie hen daar niet op aan. Omdat de provincie ook de realisatie van compensatiemaatregelen niet controleert, weet zij niet in hoeverre compensatie daadwerkelijk bijdraagt aan de kwaliteit en samenhang van het NNN.

15

Natuur goed maken

De provincie is verantwoordelijk voor een actuele begrenzing van het NNN en het in stand houden van de kwaliteit van het NNN. Om deze verantwoordelijkheden uit te voeren, dient de provincie zicht te houden op de ingrepen in het NNN van besluitvorming tot en met de realisatie van compensatiemaatregelen. Dit proces bestaat grofweg uit drie fasen:

1. Het vooroverleg over nieuwe bestemmingsplannen waarin provinciale belangen spelen. In deze fase overlegt de provincie met initiatiefnemers en gemeenten over de voorgenomen ingrepen in het NNN. Dit noemt zij voorkantsamenwerking, waarbij wordt ingezet op het voorkomen van negatieve effecten op de natuur.
2. Als het niet mogelijk is een ingreep te voorkomen, is een wijziging van het bestemmingsplan nodig. De gemeenteraad neemt een besluit over de ingreep in het bestemmingsplan. Wanneer een bestemmingsplan onherroepelijk wordt en de ingreep daarmee wordt toegestaan, dient de gemeente dit te melden bij de provincie.
3. Indien een ingreep wordt toegestaan, dient de initiatiefnemer compensatiemaatregelen uit te voeren om de schade aan het NNN te compenseren.

Tussen de eerste ideeën over de ingreep, de besluitvorming over het toestaan van de ingreep en de daadwerkelijke uitvoering van de compensatiemaatregelen kunnen jaren verstrijken.

Compensatieboekhouding niet volledig en actueel

Om zicht te krijgen en te houden op het bovenstaande proces heeft de provincie een compensatieboekhouding nodig waarin zij (voorgenomen) ingrepen in het NNN en de (voorgenomen) compensatie daarvan registreert. Wij constateren dat de provincie over een compensatieboekhouding beschikt, maar dat deze niet volledig en niet actueel houdt om zicht te houden op het gehele proces. De benodigde informatie hiervoor komt onder andere voort uit het vooroverleg met gemeenten en initiatiefnemers, maar deze informatie wordt onvoldoende gebruikt. Zo ontbreken er in ieder geval drie projecten in de boekhouding: de reconstructie van de N34, het Reevediep en de locatie voor het injecteren van afvalwater door de NAM. Tabel 1 biedt een overzicht van de informatie die wel en niet is opgenomen in de compensatie-boekhouding van de provincie.

Tabel 1: Informatie in compensatieboekhouding provincie per ingreep in het NNN

Aanwezige informatie	Ontbrekende informatie
<ul style="list-style-type: none"> De gebruikte uitzonderingsmogelijkheid voor ingrepen in het NNN (grootschalige ontwikkeling, kleinschalige ontwikkeling of saldobenadering). De oppervlakte van het NNN die verloren gaat door de ingreep. De hoeveelheid compensatie-oppervlakte. De status van het bestemmingsplan (ontwerp, vastgesteld of onherroepelijk). 	<ul style="list-style-type: none"> De exacte locaties van de ingreep in het NNN. De exacte locaties van compensatiemaatregelen. De natuurwaarden die verloren gaan. De stand van zaken rondom de realisatie van de compensatiemaatregelen. Of het NNN is gewijzigd als gevolg van de ingreep in het NNN en de compensatie daarvan.

Bron: *Compensatieboekhouding provincie*

De ontbrekende informatie over de locaties van de ingreep, de compensatiepercelen en de natuurwaarden is sterk versnipperd aanwezig in achterliggende documenten zoals natuurtoetsen, toelichtingen in bestemmingsplannen en correspondentie tussen gemeente en provincie. De provincie heeft op ons verzoek de compensatieboekhouding zoveel mogelijk geactualiseerd omdat deze niet up-to-date was.

De provincie heeft te weinig zicht op de besluitvorming over ingrepen

Wanneer blijkt dat een aanvraag voor een ingreep in het NNN aan alle voorwaarden voldoet, neemt de betreffende gemeenteraad het besluit over het toestaan van de ingreep. Door de ingreep toe te staan moeten percelen door de provincie uit het NNN weggehaald worden en elders worden toegevoegd. De provincie is voor de juiste en actuele begrenzing afhankelijk van gemeenten om wijzigingen in het NNN door te voeren. De provincie heeft hiervoor in haar Omgevingsverordening een meldplicht aan GS opgenomen. Gemeenten moeten een melding aan GS doen na het onherroepelijk worden van een bestemmingsplan waarin een ingreep wordt toegestaan in het NNN. Wij constateren echter dat gemeenten niet consequent melding maken van een onherroepelijk bestemmingsplan. Bovendien spreekt de provincie gemeenten niet aan op het naleven van deze meldplicht. Daardoor heeft de provincie te weinig zicht op de

uitkomst van het besluitvormingsproces en is niet in staat de begrenzing van het NNN actueel te houden.

De provincie doet weinig om zicht te houden op uitvoering van de compensatie

Na de besluitvormingsfase van het bestemmingsplan raken de compensatieafspraken en de realisatie hiervan uit het zicht van de provincie. Uitzondering hierop zijn compensatieafspraken waar de provincie zelf verantwoordelijk voor is, zoals de verbreding van provinciale wegen. De provincie geeft aan zelf geen administratieve controles of veldbezoeken uit te voeren omdat zij de controle op de uitvoering als een gemeentelijke taak beschouwt vanwege hun verantwoordelijkheid voor de handhaving van bestemmingsplannen. Het ligt echter voor de hand dat de provincie zicht moet houden op de uitvoering van compensatiemaatregelen. In de eerste plaats omdat de provincie op basis van de Wet natuurbescherming verantwoordelijk is voor de totstandkoming en instandhouding van het NNN. In de tweede plaats omdat haar ruimtelijk beleid voor het NNN gericht is op behoud, herstel en ontwikkeling van de wezenlijke kenmerken en waarden van het NNN: de natuurkwaliteit, landschappelijke kwaliteit en de beleving van rust. In onderstaand kader geven we enkele beknopte voorbeelden van de aanpak van andere provincies om zicht te houden op de uitvoering van natuurcompensatiemaatregelen.

Onderzoek naar de uitvoering van compensatiemaatregelen door andere provincies

De provincie **Gelderland** heeft in 2016 en in 2018 onderzoek laten verrichten naar natuurcompensatie in Gelderland. Van plannen waar een compensatieverplichting aan verbonden was, is onderzocht wat de status is, of er aantasting heeft plaatsgevonden en of de compensatie gerealiseerd is¹. De provincie **Noord-Holland** voert bij alle natuurcompensatieprojecten een eindcontrole uit. Bij grote natuurcompensatieprojecten worden tevens tussentijds veldcontroles gedaan. De provincie **Flevoland** heeft in 2015, alle herbegrenzings van het NNN in het veld laten controleren².

Aanbeveling

1. GS: Verbeter de monitoring van het gehele proces van natuurcompensatie in het NNN, bijvoorbeeld door informatie uit het vooroverleg over de voorgenomen ingrepen in het NNN meer te benutten, gemeenten aan te spreken op het niet nakomen van de meldplicht en actief na te gaan of compensatiemaatregelen daadwerkelijk worden uitgevoerd.

¹ Gelderse Natuur- en Milieufederatie (2018), *Evaluatie natuurcompensatie in Gelderland*

² Randstedelijke Rekenkamer (2017), *Natuurlijk bevoegd*

2.3 Provincie laat mogelijkheden onbenut om (tijdige) realisatie compensatie-afspraken in het NNN te bevorderen

De provincie laat mogelijkheden voor het bevorderen van (tijdige) realisatie van compensatiemaatregelen in het NNN onbenut. In de Omgevingsverordening zijn alleen voor specifieke situaties, die in de praktijk weinig voorkomen, regels opgenomen waarmee de uitvoering van compensatiemaatregelen wordt geborgd. De Omgevingsverordening bevat geen waarborg in de vorm van een voorwaardelijke verplichting en geen termijn waarbinnen compensatie gerealiseerd moet zijn. Dit bemoeilijkt de handhaving van de compensatie-afspraken.

Mogelijkheden om de naleving compensatie-afspraken te bevorderen blijven onbenut

De provincie heeft de mogelijkheid natuurcompensatie-afspraken betreffende het NNN beter afdwingbaar te maken. Dit kan door regels in de verordening hiertoe op te nemen, waarbij afspraken dienen te worden gemaakt tussen de initiatiefnemer en het bevoegd gezag. De provincie stuurt momenteel via de Omgevingsverordening alleen op de tijdige uitvoering van compensatiemaatregelen door private partijen die grootschalige ontwikkelingen in het NNN willen realiseren. Dit gebeurt door het verplicht stellen van een financiële zekerstelling en boeteclausule voor een tijdige realisatie. In de praktijk komt deze situatie echter nauwelijks voor, omdat vooral overheden de initiatiefnemer zijn van grootschalige ontwikkelingen. Bij deze ontwikkelingen moet namelijk een groot maatschappelijk belang van de ingreep aangetoond worden. Grootschalige ontwikkelingen die alleen in het belang zijn van een private ondernemer worden door de provincie niet toegestaan. Bij kleinschalige ontwikkelingen hoeft dit openbare belang niet aangetoond te worden. We zien dan ook dat er meer private ondernemers dan overheden initiatiefnemer zijn bij kleinschalige ontwikkelingen in het NNN. Voor deze kleinschalige ontwikkelingen schrijft de Omgevingsverordening niet voor hoe de uitvoering van de compensatiemaatregelen door de gemeenten moet worden geborgd.

De mogelijkheid om te sturen op de uitvoering van compensatiemaatregelen door gemeenten te verplichten hiervoor regels te stellen in bestemmingsplannen, laat de provincie onbenut. Wij zien dat gemeenten in enkele gevallen op eigen initiatief een zogenoemde 'voorwaardelijke verplichting' opnemen in de planregels van het bestemmingsplan. Een voorwaardelijke verplichting is een planregel die verplicht tot het uitvoeren van de compensatiemaatregelen alvorens een ingreep in het NNN mag plaatsvinden. Wanneer de provincie in haar Omgevingsverordening aanstuurt om een voorwaardelijke verplichting in het bestemmingsplan op te nemen, bij zowel kleinschalige als grootschalige ontwikkelingen, verbetert de handhaafbaarheid van compensatie-afspraken. Andere provincies sturen via hun omgevingsverordeningen sterker op de uitvoering van compensatiemaatregelen. In onderstaand kader beschrijven wij hier twee voorbeelden van.

Sturing uitvoering compensatiemaatregelen in provinciale verordeningen

De **Gelderse** Omgevingsverordening schrijft voor dat de uitvoering van het compensatieplan wordt verzekerd door de opname van een voorwaardelijke verplichting in het bestemmingsplan en wanneer gewenst aanvullend met een privaatrechtelijke overeenkomst voordat het bestemmingsplan wordt vastgesteld (art. 2.45 lid 3).

De verordening Ruimte van de provincie **Noord-Brabant** schrijft voor dat een bestemmingsplan waarin een ingreep in het NNN mogelijk wordt gemaakt, de uitvoering van de compensatie borgt. In de toelichting van de verordening worden twee mogelijkheden genoemd. De eerste mogelijkheid is het publiekrechtelijk borgen door de voorwaarde dat de ontwikkeling alleen mag plaatsvinden wanneer de compensatie binnen de gestelde termijn is gerealiseerd overeenkomstig het inrichtingsplan. De tweede mogelijkheid is het sluiten van een privaatrechtelijke overeenkomst.

Wij verkiezen een voorwaardelijke verplichting als planregel in het bestemmingsplan boven een privaatrechtelijke overeenkomst tussen de ondernemer en de gemeente. Omdat het een bestuursrechtelijk middel is, komt het de rechtsbescherming van derden namelijk ten goede. Derden kunnen zich namelijk niet beroepen op de uitvoering van een privaatrechtelijke overeenkomst tussen gemeente en ondernemer waarin de compensatie-afspraken zijn opgenomen. Daarentegen kunnen derden die belanghebbende zijn bij een bestuursrechtelijk middel wel een verzoek indienen bij de gemeente om handhavend op te treden bij het niet naleven van de een planregel waarmee de uitvoering van de compensatie-afspraken wordt afgedwongen.

19

Natuur goed maken

Provincie stuurt niet op de termijn waarbinnen compensatie wordt uitgevoerd

De Omgevingsverordening van de provincie schrijft niet voor binnen welke termijn de compensatiemaatregelen uitgevoerd moeten zijn. Hierdoor ontstaan situaties waarin de uitvoering van de compensatie lang op zich laat wachten. Een voorbeeld is de aanleg van de Hanzelijn (gereedgekomen in 2013) waarvoor ProRail nog maar recent een compensatielocatie gevonden heeft en waar de uitvoering van de compensatie-afspraken nog moet plaatsvinden. In situaties waarin compensatiemaatregelen niet of onvoldoende uitgevoerd worden, is het lastig de initiatiefnemer hier op aan te spreken omdat een duidelijke termijn ontbreekt.

Andere provincies nemen in hun omgevingsverordeningen wel termijnen op voor de realisatie van compensatiemaatregelen. In onderstaand kader beschrijven wij twee voorbeelden hiervan.

Termijnen voor uitvoering natuurcompensatie in provinciale verordeningen

De **Gelderse** Omgevingsverordening schrijft voor dat binnen **vijf jaar** na vaststelling van het bestemmingsplan de uitvoering van het compensatieplan moet plaatsvinden (art.2.45, lid 1). Wanneer sprake is van compensatie van beschermde inheemse diersoorten of soorten op een Rode lijst, dan moet de natuurcompensatie plaatsvinden **voorafgaand** aan de ingreep (art. 2.45, lid 2).

De verordening Ruimte van de provincie **Noord-Brabant** schrijft voor dat compensatie moet worden afgerond binnen **drie jaar** na het onherroepelijk worden van het bestemmingsplan (art. 5.7, lid 5). Wanneer sprake is van aantasting van bedreigde soorten in hun leefgebied, dient de uitvoering van de compensatie afgerond te zijn **voordat** de aantasting start (art. 5.7, lid 6). Wanneer er sprake is van een omvangrijke en zware compensatieverplichting mag de uitvoering maximaal **tien jaar** duren vanaf het onherroepelijk worden van het bestemmingsplan.

Naar verwachting treedt per 1 januari 2021 de Omgevingswet in werking. Met de Omgevingswet treden ook diverse uitvoeringsbesluiten in werking, waaronder het Besluit kwaliteit leefomgeving. Naar aanleiding van het advies van de Algemene Rekenkamer in 2014 is in het Besluit kwaliteit leefomgeving opgenomen dat nadelige gevolgen van nieuwe ontwikkelingen tijdig moeten worden gecompenseerd³. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet moet de provincie Overijssel daarom vanaf 2021 in de Omgevingsverordening opnemen dat compensatiemaatregelen tijdig uitgevoerd moeten worden. Het ligt voor de hand daar termijnen aan te verbinden zodat duidelijk is wat 'tijdig' betekent.

Aanbevelingen

2. PS: Neem in de Omgevingsverordening een instructie op aan gemeenten voor de uitvoering van compensatieafspraken middels een voorwaardelijke verplichting in de planregels van het bestemmingsplan voor alle ingrepen in het NNN waarbij natuurcompensatie een rol speelt.
3. PS: Neem in de Omgevingsverordening specifieke termijnen op waarbinnen compensatiemaatregelen uitgevoerd moeten worden.

³ Art. 7.8, lid 2 Besluit kwaliteit leefomgeving, gepubliceerd in Staatsblad 3 juli 2018.

2.4 Natuurcompensatie NNN in de praktijk

Wij constateren dat er in 'compensatieplannen'⁴ bij de onderbouwing voor ingrepen in het NNN voldoende aandacht is voor het beperken van negatieve effecten op de natuur. Daarnaast levert het provinciaal natuurcompensatiebeleid een positieve bijdrage aan de totale oppervlakte NNN. Er is echter minder aandacht voor het behoud van de kwaliteit van het NNN. Ook bij de realisatie van de compensatienatuur stellen wij vast dat bij kleinschalige ontwikkelingen compensatiemaatregelen vanuit ecologisch oogpunt gebrekkig of slechts deels zijn uitgevoerd. Hoewel een evaluatie door de provincie uit 2017 vergelijkbare knelpunten signaleerde, heeft dit niet tot aanpassing van beleid geleid.

In de onderbouwing voldoende aandacht voor alternatieven en beperken van effecten

Volgens de provinciale verordening dient een initiatiefnemer alternatieven voor de ingreep af te wegen. In ons casuonderzoek zien we dat dit vaak gebeurt, met uitzondering van ingrepen die achteraf werden gelegaliseerd. In geval van legalisatie heeft de ingreep al plaatsgevonden en kan er van een serieuze afweging van alternatieven geen sprake zijn. Door vooraf aan te sturen op het vinden van alternatieven voor een ingreep, zet de provincie zich in voor het voorkomen van ingrepen in het NNN.

De provincie stelt daarnaast als één van de eisen bij het toestaan van een ingreep in het NNN dat de effecten op natuurwaarden zoveel mogelijk moeten worden voorkomen (mitigatie). Uit de door ons onderzochte casussen blijkt in vrijwel alle gevallen aandacht te zijn besteed aan mitigatie. Zo wordt gedacht aan de landschappelijke inpassing van een ingreep, de aanleg van een ecoduct en de instandhouding van wezenlijke kenmerken van het natuurgebied.

Oppervlakte NNN neemt toe, effect op kwaliteit onduidelijk

De provincie beoogt met haar natuurcompensatiebeleid de oppervlakte, kwaliteit en samenhang van het NNN te behouden, dan wel te verbeteren. De oppervlakte van het NNN is, door overcompensatie bij een deel van de ingrepen, in de afgelopen 10 jaar toegenomen met een factor 1,8. Deze factor vraagt om nuancering omdat twee projecten een buitenproportioneel grote invloed hebben op de toename van de oppervlakte van het NNN. Voor een uitgebreide toelichting op deze projecten verwijzen wij u naar onze Nota van Bevindingen. Laten we deze twee ingrepen buiten beschouwing, dan nam het NNN met een factor 1,4 toe als gevolg van de ingrepen in het NNN. In tabel 2 geven we dit weer.

⁴ Een initiatiefnemer hoeft niet altijd een compensatieplan op te stellen voor de compensatiemaatregelen van een ingreep. Afhankelijk van het soort ingreep kunnen compensatiemaatregelen ook onderdeel uitmaken van een bestemmingsplan of een gebiedsvisie. Voor de leesbaarheid van dit rapport kiezen wij er voor om telkens van een compensatieplan te spreken.

Tabel 2: Ingreep- en compensatie-oppervlakte NNN (hectare) 2009-2019

	Ingreep (ha)	Ingrepen (aantal)	Compensatie (ha)	Compensatie-factor
Alle compensatieplannen	37,6	39	66,0	1,8
Compensatieplannen, exclusief twee uitzonderlijke projecten	30,7	37	41,9	1,4

Bron: Compensatieboekhouding provincie, eigen bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

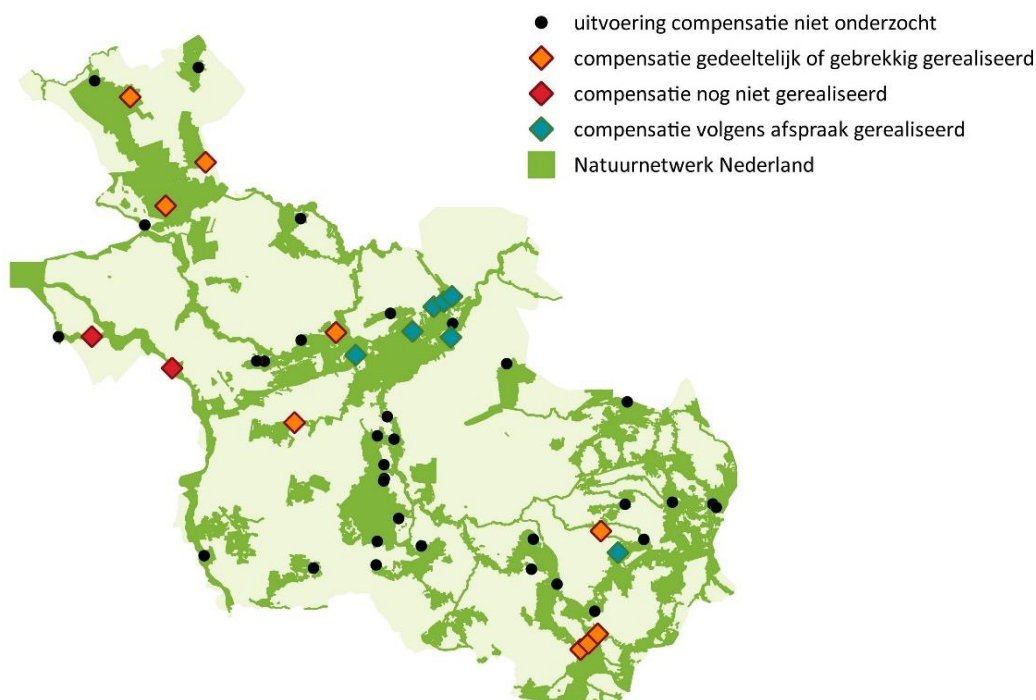
Een toename in oppervlakte zegt echter nog niet of de kwaliteit en samenhang van de natuur evenredig zijn toegenomen. Immers mag deze kwaliteit, ook wel de wezenlijke kenmerken en waarden genoemd, per saldo niet afnemen. In ons casuonderzoek constateren wij dat in veel gevallen niet uit de besluitvorming blijkt welke natuurkwaliteit verloren is gegaan door de ingreep. Het feit dat de initiële waarde van de natuur onbekend is, maakt het onmogelijk vast te stellen of compensatie afdoende is. Vooral in de documentatie bij kleinschalige ontwikkelingen in het NNN kwam dit knelpunt sterk naar voren.

Dit probleem van onbekende initiële natuurwaarden doet zich ook voor bij de legalisatie van bestaande illegale ontwikkelingen in natuurgebieden. Wanneer de gemeente vaststelt dat er sprake is van een illegale situatie, dient zij ofwel te handhaven ofwel het bestemmingsplan aan te passen zodat de situatie wordt gelegaliseerd. In het laatste geval moeten ook compensatiemaatregelen uitgevoerd worden. Omdat de ingreep reeds heeft plaatsgevonden, is lastig vast te stellen wat de initiële natuurkwaliteit was. In ons casuonderzoek speelde dit probleem in meerdere gevallen.

Compensatieafspraken deels of gebrekkig uitgevoerd

Wij constateren dat bij een deel van de door ons bekeken casussen, compensatiemaatregelen niet volgens afspraak zijn uitgevoerd. We visualiseren dit op de volgende pagina in figuur 4.

Figuur 4: Realisatie compensatie-afspraken van ingrepen in het NNN



Bron: Geoportaal Overijssel en Rekenkamer Oost-Nederland

Van de zes bekeken casussen in het NNN, was de compensatie slechts in twee gevallen volledig afgerond. Bij overige projecten was de compensatie-opgave nog niet op alle compensatielocaties uitgevoerd of was deze wel uitgevoerd maar liet de uitvoering te wensen over. Een voorbeeld hiervan is de compensatie van de aanleg van een fietspad in de Weerribben. Het beoogde compensatieperceel is voor de helft nog in gebruik als productiegrasland waardoor duidelijk is dat geen compensatiemaatregelen zijn uitgevoerd.

Ook had de ecologische waarde van de uitgevoerde compensatie groter kunnen zijn wanneer hier meer aandacht voor was geweest bij de uitvoering van de maatregelen. Wij zagen bijvoorbeeld dat bomen wel waren geplant maar dat deze in keurige rijtjes stonden (zie figuur 5), terwijl het vanuit ecologisch perspectief veel beter is boomsoorten te mengen en te variëren in onderlinge afstand. Vooral bij particuliere initiatiefnemers van kleinschalige ontwikkelingen schoot de ecologische waarde van de compensatie te kort. Dit beeld is overigens anders bij projecten waar bijvoorbeeld Rijkswaterstaat of Landschap Overijssel betrokken is. Hier is goed nagedacht over de beoogde ecologische waarde van het stuk grond en de beplanting is hier zorgvuldig op aangepast.

Figuur 5: Aanplant identieke soorten in rij met gelijke onderlinge afstand



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

Tot slot is onderhoud door particuliere initiatiefnemers een punt van aandacht. We zagen bij veldbezoeken dat er wel is ingeplant, maar dat vervolgens het onderhoud van het ingezaaide stuk land te kort schiet. Hierdoor kan de natuur zich niet tot de gewenste kwaliteit ontwikkelen.

24

Natuur goed maken

Knelpunten natuurcompensatie eerder gesignaleerd maar beleid niet gewijzigd

De provincie schreef in 2017 een intern onderzoeksrapport over de mogelijke verbeteringen op het gebied van natuurcompensatie. De conclusie hieruit was dat: *“er een gebrek aan registratie, handhaving en toezicht is op compensatienatuur. Dit zorgt er voor dat resultaten voor biodiversiteit uitblijven en dat er geen zicht is in de actuele stand van zaken van de ontwikkeling van compensatienatuur”*. De aanbevelingen uit het rapport waren onder andere het herschrijven van de Spelregels EHS en de mogelijkheid van een compensatiefonds of -poule. De uitkomsten van het rapport zijn in de ambtelijke organisatie en met een gedeputeerde besproken, maar leidden niet tot een wijziging van het beleid.

Meerdere provincies werken momenteel met compensatiefondsen om versnippering van natuurgebieden te voorkomen en initiatiefnemers te faciliteren⁵. Daarbij wordt ook de realisatie van compensatiepoules overwogen. Bij een compensatiepoule realiseert een provincie vooraf natuur die later kan worden benut als compensatienatuur. Door eigenhandig natuur aan te leggen, kan een provincie beter invulling geven aan haar verantwoordelijkheid voor het in stand houden van het NNN, waarbij zowel de kwantiteit als de kwaliteit ten minste behouden blijven.

Een bijkomend voordeel van een compensatiepoule is dat de bewijslast van initiatiefnemers voor de te creëren natuurkwaliteit minder zwaar wordt. Dit is met name voor kleinschalige ingrepen van particulieren prettig. Uit het praktijkonderzoek blijkt

⁵ De Gemeynt (april 2017), *Habitatbanking Gelderland, rapportage pilots; samenvattende rapportage, blz.6*

namelijk dat de onderbouwing op onderdelen te wensen over laat. Dit is niet geheel onbegrijpelijk, omdat een relatief kleine ingreep bijvoorbeeld al vraagt om een vooronderzoek op mogelijke significante effecten op de natuur, een zorgvuldige afweging van alternatieven en een beschrijving van mitigerende en compenserende maatregelen. Desgevraagd geeft de provincie Overijssel aan dat het aantal ingrepen waarbij compensatie van toepassing is zo laag ligt, dat ze een compensatiepoule niet zinvol acht.

Aanbevelingen:

4. GS: Toets de onderbouwing van kleinschalige ingrepen in het NNN nadrukkelijker op de verhouding tussen de kwaliteit van de natuur die verloren gaat en de kwaliteit van de natuur die, ter compensatie, door de initiatiefnemer wordt gerealiseerd.
5. GS: Overweeg de optie van een compensatiepoule ten behoeve van de verbetering van kwaliteit, samenhang en onderhoud van nieuwe natuur binnen het NNN.

2.5 Boscompensatie in de praktijk

De provincie zet zich in om het bosoppervlak te behouden middels de registratie van kapmeldingen, een overzicht van compensatieprojecten en veldcontroles. Tegen de verwachting in neemt het aantal meldingen af, wat een effectieve handhaving bemoeilijkt. Daarnaast constateren wij dat er bij de door ons bekeken casussen niet altijd voldoende aandacht is voor het behoud van natuurkwaliteit bij boscompensatie.

Provincie zet zich in om het oppervlakte bos te behouden

Eén van de doelen van de Wet natuurbescherming is het ten minste gelijk houden van het totaaloppervlak bos in Nederland. Dit betekent dat gekapte houtopstanden moeten worden herplant. De provincie is verantwoordelijk voor het afhandelen van kapmeldingen en voor verzoeken om ontheffing van de verplichting om te herplanten op dezelfde locatie. De provincie kan naar aanleiding van een kapmelding een kapverbod opleggen omdat de bomen waardevol zijn voor natuur of landschap. Meldingen en verzoeken om ontheffingen worden daarom bij de provincie ingediend. De provincie heeft daarmee inzicht in de compensatiemaatregelen die getroffen moeten worden bij de kap van houtopstanden. De meldingen en ontheffingen houdt de provincie bij in haar informatiesysteem voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. Tabel 3 biedt een overzicht van de inzet van de provincie voor de bescherming van houtopstanden.

Tabel 3: Inzet bescherming houtopstanden (aantallen)

	Boswet			Wnb	
	2014	2015	2016	2017	2018
Beoordeling/adviezen ingediende meldingen	345	409	365	268	217
Beoordeling/adviezen over aangevraagde compensatie en ontheffingen van de herplantplicht	125	49	56	35	46
Controles herplantplicht				189	198
Controles meldplicht				140	101

Bron: Jaarprogramma's VTH

Bij de weergave van de inzet van de provincie in tabel 3 zijn een tweetal kanttekeningen te plaatsen.

1. Het aantal ingediende meldingen is in 2017 en 2018 aanmerkelijk lager dan in de jaren daarvoor. Dat is opvallend omdat het aantal meldingen per 1 januari 2017 zou moeten toenemen met de invoering van de Wet natuurbescherming ter vervanging van de Boswet. Onder de Boswet was geen melding nodig wanneer de grond waarop de kap plaatsvond, nodig was voor de uitvoering van een werk zoals een woning of een parkeerplaats overeenkomstig een goedgekeurd bestemmingsplan. In de Wet natuurbescherming is deze uitzondering vervallen. De inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming had daarnaast als gevolg dat de provincie verantwoordelijk werd voor het afhandelen van meldingen en voor het verlenen van ontheffingen. Tot 2017 voerde het Rijk deze taken uit en had de provincie een adviserende rol. De kans bestaat dat initiatiefnemers de weg naar de provincie nog onvoldoende weten te vinden en het aantal meldingen daarom lager ligt. De meldingen zijn de basis voor de controle op de herplantplicht. Het niet melden van de kap van houtopstanden belemmert daarom een effectieve uitvoering van de toezichthoudende taak van de provincie.
2. De in de tabel opgenomen controles van de herplantplicht hebben zowel betrekking op de herplant op dezelfde locatie als op herplant op een andere locatie (boscompensatie). Hoe intensief de controle is op de herplantplicht op een ander locatie dan waar de kap plaatsvindt (boscompensatie) is uit de jaarprogramma's VTH niet af te leiden. De provincie kon dit, desgevraagd, ook niet aangeven omdat de controlesystematiek niet is ingericht op het onderscheid tussen het herplanten op dezelfde en herplanten op een andere locatie.

Gebreken geconstateerd bij uitvoering compensatie houtopstanden

In de periode tussen 2010 en 2016 zijn 69 ontheffingen verleend voor het herplanten van houtopstanden op een andere locatie (boscompensatie). We onderzochten drie van deze compensatieprojecten, waarvan twee middels een veldbezoek, en constateerden verschillende gebreken betreffende de compensatie(-afspraken):

- Op één van de compensatielocaties, bevindt zich waardevolle natuur die verloren zou gaan door het planten van bomen. Vanuit ecologisch oogpunt is deze locatie zodoende zeer ongewenst onder andere omdat er vrije zeldzame wilde

gagelstruiken groeien (zie figuur 6). De boscompensatie heeft (gelukkig) nog niet plaatsgevonden, maar dat betekent ook dat niet is voldaan aan de verplichting het gekapte areaal bos te compenseren.

- Bij één compensatieproject is oud bos gekapt terwijl dat volgens de omgevingsverordening van de provincie niet is toegestaan. Bovendien bevinden de gekapte houtopstanden zich in het NNN, maar ontbreekt een besluit van de gemeenteraad over het toestaan van een ingreep in het NNN via een bestemmingsplanprocedure.
- Tot slot zagen we bij één veldbezoek dat de aanplant wel is uitgevoerd, maar is het onduidelijk welke afspraken precies zijn gemaakt over de boscompensatie. Dit maakt het onmogelijk de uitvoering van de afspraken te beoordelen.

Figuur 6: *Compensatielocatie voor boscompensatie met zeldzame gagelstruiken*



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

Het geringe aantal onderzochte casussen met boscompensatie maakt het lastig algemeen geldende conclusies te trekken. Onze bevindingen roepen echter wel de vraag op of er voldoende oog is voor de ecologische en landschappelijke consequenties van kap en boscompensatie.

Aanbevelingen

6. GS: Bevorder naleven van de meldplicht voor de kap van houtopstanden door met gemeenten afspraken te maken over de communicatie richting initiatiefnemers die houtopstanden willen kappen.
7. GS: Onderzoek of de geconstateerde gebreken bij boscompensatie zich breder voordoen dan alleen bij de door ons onderzochte casussen.

Bijlage 1: Bronnenlijst

Geraadpleegde documenten:

- Rekenkamer Oost-Nederland (2019), Nota van Bevindingen natuurcompensatie Overijssel.
- Gelderse Natuur- en Milieufederatie (2018), Evaluatie natuurcompensatie in Gelderland.
- Randstedelijke Rekenkamer (2017), Natuurlijk bevoegd.
- Besluit kwaliteit leefomgeving, gepubliceerd in Staatsblad 3 juli 2018.
- Verordening Ruimte Provincie Noord-Brabant.
- Omgevingsverordening Provincie Gelderland.
- De Gemeeynt (2017), Habitatbanking Gelderland, rapportage pilots; samenvattende rapportage.

Geraadpleegde website

- <https://www.bij12.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/index-natuur-en-landschap/natuurtypen/n12-rijke-graslanden-en-akkers/n12-05-kruiden-en-faunarijke-akker/> (geraadpleegd 14 november 2019).

Geraadpleegde expert:

- Dhr. R.H.W. Frins, research fellow vaksectie Bestuursrecht aan Radboud University Nijmegen.