



Natuurcompensatie provincie Overijssel

Nota van Bevindingen

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), mevrouw drs. S.C. van der Haagen en de heer ir. T.J.A. Gies. 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

Natuurcompensatie provincie Overijssel

Nota van Bevindingen

Deventer, oktober 2019

Inhoudsopgave

1	Opzet van het onderzoek.....	6
1.1	Inleiding.....	6
1.2	Achtergrond; verantwoordelijkheden natuurbescherming.....	8
1.3	Wat heeft de Rekenkamer onderzocht.....	11
1.4	Leeswijzer.....	12
2	Beleid en regelgeving gebiedsbescherming natuur	13
2.1	Natuurgebieden in Overijssel.....	13
2.2	Regelgeving voor bescherming van natuurgebieden.....	18
2.2.1	Natura 2000.....	19
2.2.2	Natuurnetwerk Nederland (NNN)	20
2.2.3	Houtopstanden.....	24
2.2.4	Bos en natuur buiten het NNN	27
2.2.5	Stapelning van regelgeving.....	28
2.2.6	Gevolgen Omgevingswet voor natuurcompensatiebeleid	29
2.3	Beleid provincie.....	31
2.3.1	Omgevingsvisie provincie Overijssel.....	31
2.3.2	Beleid vergunningverlening toezicht en handhaving (VTH)	33
2.3.3	Evaluatie natuurcompensatie.....	35
2.3.4	Informatieverstrekking over beleid en regels	36
2.4	Informatievoorziening van GS aan PS	37
3	Natuurcompensatie in de praktijk	42
3.1	Monitoren natuurcompensatie door de provincie	42
3.1.1	Monitoren van natuurcompensatie in het NNN.....	43
3.1.2	Monitoren van herplant houtopstanden/boscompensatie.....	46
3.2	Ingrepen in natuurgebieden en natuurcompensatie.....	47
3.2.1	Ingrepen en natuurcompensatie in het NNN en N2000.....	47
3.2.2	Vellingen houtopstanden en compensatie.....	51
3.3	Bevindingen besluitvorming en realisatie compensatie-afspraken.....	53
3.3.1	Algemene bevindingen besluitvorming en realisatie compensatie....	54
3.3.2	Besluitvorming en realisatie compensatie bij grootschalige ontwikkelingen in het NNN	55
3.3.3	Besluitvorming en realisatie compensatie bij kleinschalige ontwikkelingen in het NNN (incl. saldobenadering).....	57
3.3.4	Besluitvorming en realisatie bij boscompensatie en natuur en bos buiten het NNN.....	58

Bijlage 1:	Bevindingen per casus.....	60
Bijlage 2:	Compensatieboekhouding NNN provincie Overijssel	75
Bijlage 3:	Onderzoeksopzet	79
Bijlage 4:	Bronnen.....	82

1 Opzet van het onderzoek

In het eerste hoofdstuk van deze nota van bevindingen geven we een inleiding op het Onderwerp natuurcompensatie en bespreken we kort wat de focus van dit onderzoek is.

1.1 Inleiding

Het natuurbeleid van de overheid richt zich op de bescherming en de ontwikkeling van de natuur, alsmede het behoud van biodiversiteit. In de afgelopen jaren is het natuurbeleid gedecentraliseerd van het Rijk richting de provincies. 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. Bevoegdheden die eerst bij het Rijk lagen, zijn met deze wet formeel aan de provincies overgedragen.

Om de ecologische waarde van de natuur (hierna: natuurwaarden) te beschermen, zijn ingrepen met een nadelig effect op natuurgebieden verboden. Toch komen er aanvragen van initiatiefnemers die een ontwikkeling willen realiseren, waarbij de natuur ruimte moet maken. Deze initiatiefnemers variëren van particulieren die hun woning willen uitbouwen tot overheden die een weg wensen te realiseren. Enkel bij hoge uitzondering en onder strenge voorwaarden staat de provincie een ontwikkeling mogelijk toch toe. Afhankelijk van het type natuurgebied waartoe de plek waar de ingreep plaatsvindt behoort, is er verschillende wet- en regelgeving van toepassing (het zogenoemde beschermingsregime). In dit onderzoek onderscheiden we vier typen natuurgebieden:

1. Natura 2000-gebieden (N2000-gebieden)
2. Natuurnetwerk Nederland (NNN), voorheen Ecologische Hoofdstructuur (EHS¹)
3. Houtopstanden (in dit rapport gebruiken we de term houtopstanden zoals die in de Wnb staat: meer dan 1000m² bos of rijbeplanting van minstens 20 bomen).
4. Bos en natuur buiten het NNN

¹ Sinds de totstandkoming van het Natuurpact in 2013, is de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) overgegaan in het Natuurnetwerk Nederland (NNN). In deze nota gebruiken we daarom de afkorting NNN om deze gebieden aan te duiden.

Op basis van het type natuurgebied, wordt de aanvraag voor een ingreep aan voorwaarden getoetst. Voorbeelden van voorwaarden zijn een dwingende reden van openbaar belang bij grootschalige ingrepen, het zorgvuldig afwegen van alternatieven voor de ingreep en het zo veel mogelijk voorkomen van negatieve effecten op de kwantiteit, kwaliteit en samenhang van de natuur. De ingreep mag enkel plaatsvinden wanneer aan de gestelde voorwaarden wordt voldaan. Daarnaast moet de schade aan de natuur worden gecompenseerd door vervangende natuur elders. Deze zogenoemde natuurcompensatie is één van de instrumenten om de doelstelling van de Wnb voor behoud van de biodiversiteit in Nederland te bereiken.

De provincie zet met haar werkwijze in op bescherming van de natuur en vroegtijdig afstemmen met betrokken partijen zoals initiatiefnemer en gemeenten. Dit noemt zij voorkantsamenwerking, waarbij wordt ingezet op voorkomen van negatieve effecten op natuurgebieden. Dit betekent dat compensatie het sluitstuk is van het beschermingsbeleid, en dat eerst (vroegtijdig) naar andere mogelijkheden wordt gekeken, alvorens op compensatie over te gaan.

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 herbepanting 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: Korte illustratie van het natuurcompensatiebeleid



Bron: Eigen bewerking Rekenkamer Oost-Nederland op basis van bovenstaande tekst.

1.2 Achtergrond; verantwoordelijkheden natuurbescherming

De verantwoordelijkheid voor de bescherming van natuur is op verschillende niveaus belegd. Tabel 1 toont de verschillende verantwoordelijkheden per bestuurslaag. De verschillende typen natuurgebieden (Natura 2000, NNN, houtopstanden en bos en natuur buiten het NNN) zijn in de tabel vet gemarkeerd.

Tabel 1: Verantwoordelijkheden natuurbescherming per overheid

Thema	Rijk	Provincies	Gemeenten
Wet- en regelgeving	Wet- en regelgeving natuurbescherming en ruimtelijke ordening	Provinciale regelgeving natuur en ruimtelijke ordening voor het NNN, houtopstanden en bos/natuur buiten het NNN	Regelgeving kap houtopstanden binnen bebouwde kom en bos/natuur buiten het NNN
Aanwijzen en begrenzen natuurgebieden	Aanwijzen en begrenzen N2000-gebieden	Realiseren, aanwijzen en begrenzen NNN	Aanwijzing bebouwde kom voor houtopstanden in kapverordening
Ruimtelijke ordening (RO)	Waarborgen rijksbelangen ruimtelijke ordening	Waarborgen provinciale belangen (NNN, bos/natuur buiten het NNN)	Ruimtelijk vooroverleg en vaststellen bestemmingsplannen bij ingrepen in het NNN en bij bos/natuur buiten het NNN
Verlenen vergunningen en toezichthouden	Bevoegd gezag vergunningen Wnb in bijzondere gevallen voor N2000-gebieden	-Bevoegd gezag bij meeste vergunningen Wnb voor N2000-gebieden -Behandelen meldingen/toezicht op kap houtopstanden buiten de bebouwde kom	Bevoegd gezag omgevingsvergunningen
Uitvoering natuurcompensatie NNN		Monitoren natuurcompensatieverplichtingen met het oog op in stand houden NNN	Toezicht op naleving natuurcompensatieverplichtingen in NNN uit bestemmingsplannen

Bron: Algemene Rekenkamer², bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

Verantwoordelijkheden Rijk

Het Rijk is eindverantwoordelijk voor het voldoen aan de internationale verplichtingen op het gebied van natuur. Daarvoor heeft zij wet- en regelgeving vastgesteld in de Wnb en de Wet ruimtelijke ordening (Wro).

Het Rijk is voor een beperkt deel verantwoordelijk voor de vergunningverlening voor activiteiten die invloed hebben op de instandhoudingsdoelen voor Natura 2000-gebieden (zie paragraaf 2.2.1). Dit geldt bijvoorbeeld voor hoofdwegen, kustbescherming, het landelijk energietransportnetwerk en activiteiten op militaire terreinen.

Met de decentralisatie van het natuurbeleid is het Rijk de kaders gaan stellen en zijn de provincies verantwoordelijk voor de daadwerkelijke invulling en uitvoering van het

² Algemene Rekenkamer (2014), *Compensatie van schade aan natuurgebieden, figuur 1*

beleid. We gaven eerder al kort 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. De afspraken uit het Natuurpact vormen daarbij een 'plus' op het eerdere Bestuursakkoord.

Verantwoordelijkheden provincie

De provincies hebben veel uitvoerende taken zoals de vergunningverlening voor de Wnb en op basis van de Wnb 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 geometrisch vastleggen. De provincie heeft deze regels gesteld in de Omgevingsverordening (zie paragraaf 2.2.2) en ook de begrenzing van het NNN vastgelegd.

Toen het NNN nog de EHS heette, maakten het Rijk en de provincies afspraken in de 'Spelregels EHS' om ontwikkelingen mogelijk te maken in de EHS, maar deze tegelijkertijd ook beter te beschermen. In de spelregels is afgesproken dat provincies bij natuurcompensatie de verantwoordelijk hebben voor de implementatie van de instrumenten EHS-compensatie, EHS-saldobenadering, en herbegrenzen EHS³.

De Algemene Rekenkamer concludeerde in 2014 dat de verantwoordelijkheid voor het toezicht op natuurcompensatie in de EHS onduidelijk is. Volgens de Algemene Rekenkamer ligt het voor de hand de provincie te beschouwen als de verantwoordelijke partij omdat het natuurbeleid is gedecentraliseerd.

De provincie heeft, naast de verantwoordelijkheden voor het NNN, de verantwoordelijkheid voor het behandelen van meldingen voor het vellen van houtopstanden, het verlenen van ontheffingen voor de herplantplicht en het toezicht op naleving van de regels.

Verantwoordelijkheden gemeenten

De provincie heeft in de Omgevingsverordening instructieregels opgenomen ter bescherming van het NNN. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van deze regels bij het vaststellen van bestemmingsplannen. Wil de gemeente van de regels afwijken, dan moet zij dit in een vroeg stadium afstemmen met de eenheid Ruimte en Bereikbaarheid van de provincie tijdens het periodieke ruimtelijk vooroverleg. Wanneer er een ontwerp-bestemmingsplan door de gemeente is vastgesteld waarmee een provinciaal belang gemoeid is, geeft de gemeente dit bij de provincie aan. De provincie beoordeelt vervolgens het ontwerp-bestemmingsplan. De gemeente krijgt daarna van de provincie bericht of de provincie een zienswijze gaat indienen.

³ Ministeries van LNV en VROM, provincies, Spelregels EHS, 2007

De Omgevingsverordening bevat de opdracht aan de gemeente om na het onherroepelijk worden van een bestemmingsplan (actief) bij Gedeputeerde Staten melding te maken dat van de ingreep en bijbehorende compensatie⁴. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de regels uit het bestemmingsplan. Gemeenten kunnen in de regels van het bestemmingsplan een “voorwaardelijke verplichting” opnemen voor de uitvoering van de natuurcompensatiemaatregelen. Een voorwaardelijke verplichting in een bestemmingsplan is een regel die voorschrijft dat pas van een bestemming gebruik gemaakt mag worden wanneer de compensatiemaatregelen zijn uitgevoerd. Een voorwaardelijke verplichting maakt het mogelijk om handhavend op te treden wanneer de compensatie niet is gerealiseerd, terwijl de nieuwe activiteit in het NNN al plaatsvindt. Daarmee vormt het een bestuursrechtelijke waarborg voor het realiseren van de compensatie. 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 eigen natuur- en landschapsbeleid vaststellen.

1.3 Wat heeft de Rekenkamer onderzocht

De hoeveelheid natuur in de provincie Overijssel en de verantwoordelijkheid van de provincie om deze te beschermen, maakt dat dit een interessant onderwerp is voor de Rekenkamer om onderzoek naar te verrichten. 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.

Dit onderzoek richt zich op ingrepen in natuurgebieden waarbij de besluitvorming uitmondt in een verplichting tot natuurcompensatie. We kijken daarbij allereerst naar het beleid dat van toepassing is op deze natuurgebieden. Vervolgens wordt aan de hand van een aantal casussen de besluitvorming en uitvoering van natuurcompensatie onderzocht. Hierbij is enkel de bescherming van natuur bekeken en valt de bescherming van soorten buiten de focus van dit onderzoek.

Centrale vraag

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?

Een onderzoeksopzet met de deelvragen, bijbehorende normen en een aanpak treft u in bijlage 3 van dit rapport.

⁴ Artikel 2.7.4 lid 4 van de Omgevingsverordening

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we de verschillende type natuurgebieden, welke regelgeving hierop van toepassing is om het te beschermen en het provinciale natuurbeleid. In hoofdstuk 3 zetten we het beleid af tegen de praktijk door eerst inzicht te geven in hoe de provincie compensatie monitort. Daarna komt de besluitvorming om compensatie toe te staan en de daadwerkelijk realisatie van compensatie-afspraken aan bod.

2 **Beleid en regelgeving gebiedsbescherming natuur**

In dit hoofdstuk bieden we allereerst een overzicht van de typen natuurgebieden in Overijssel. Vervolgens bespreken we wet- en regelgeving voor de bescherming van deze natuurgebieden en het provinciale beleid. We sluiten het hoofdstuk af met het de informatievoorziening aan Provinciale Staten.

2.1 **Natuurgebieden in Overijssel**

Normen

- De provincie houdt een actueel bestand bij van de beschermde natuurgebieden, waarbij duidelijk is onder welk beschermingsregime het gebied valt.

Bevindingen

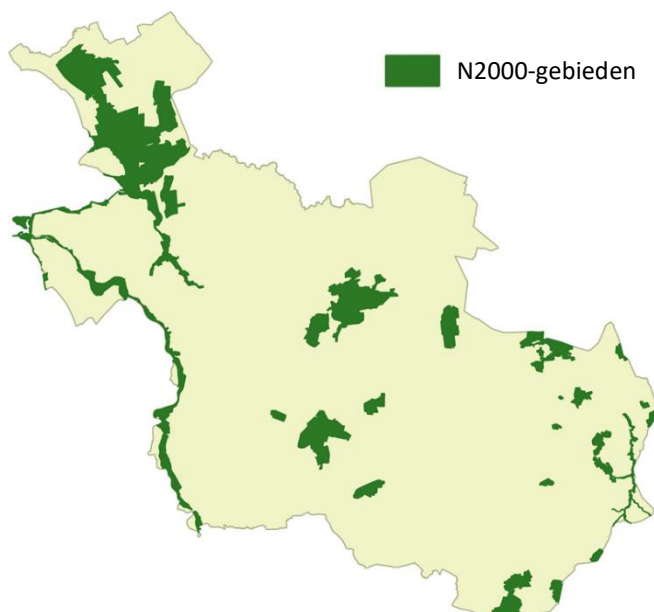
- Op basis van Rijks- en provinciaal beleid onderscheiden we vier typen beschermde natuurgebieden: Natura 2000-gebieden, het Natuurnetwerk Nederland (NNN), houtopstanden en bos en natuur buiten het NNN.
- Het Rijk is verantwoordelijk voor de aanwijzing en begrenzing van Natura 2000-gebieden. Zij stelt een bestand met de begrenzing beschikbaar gesteld.
- Het NNN is onderdeel van de Omgevingsverordening en is als bestand beschikbaar. De provincie actualiseert deze jaarlijks waarbij ook de begrenzing van het NNN wordt meegenomen.
- De provincie is verantwoordelijk voor de bescherming van houtopstanden buiten de bebouwde kom. Zij beschikt echter niet over een bestand met alle door de gemeenten vastgestelde bebouwde kommen.
- De provincie geeft extra bescherming aan oude bossen buiten het NNN. Er is echter geen bestand waarin deze bossen zijn opgenomen.
- Voor bos en natuur buiten het NNN is geen bestand van de provincie beschikbaar.

Een belangrijk onderdeel van het nationaal en provinciaal natuurbeleid is het aanwijzen en beschermen van natuurgebieden. Met aanwijzing bedoelen we dat wordt geregistreerd en vastgelegd welk type natuurgebied op welke locatie van toepassing is. Deze status van natuurgebieden hangt af van de Europese, nationale, provinciale of gemeentelijke regelgeving die van toepassing is. Voor het naleven van de regelgeving is het voor initiatiefnemers van belang om te weten op welke regels gelden op een locatie. Daartoe is een bestand noodzakelijk met een nauwkeurige begrenzing, zodat op een kaart kan worden weergegeven welke regels waar gelden. Ook voor overheden is dit van belang, zij moeten immers initiatieven toetsen aan de regels.

Natura 2000-gebieden

Om de natuur in Europa als geheel te beschermen en te ontwikkelen, werken lidstaten van de Europese Unie samen aan Natura 2000 (N2000). Dit is de overkoepelende naam voor gebieden die worden beschermd vanuit de Vogel- en Habitatrichtlijn. De gebieden zijn geselecteerd op basis van het voorkomen van soorten en habitattypen die vanuit Europees oogpunt bescherming nodig hebben. De nationale wet- en regelgeving voor N2000-gebieden is opgenomen in de Wnb. Overijssel telt 24 Natura 2000-gebieden, die bijna volledig in het NNN liggen. Figuur 2 geeft deze gebieden weer.

Figuur 2: Natura 2000-gebieden in Overijssel



Bron: Nationaal georegister, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

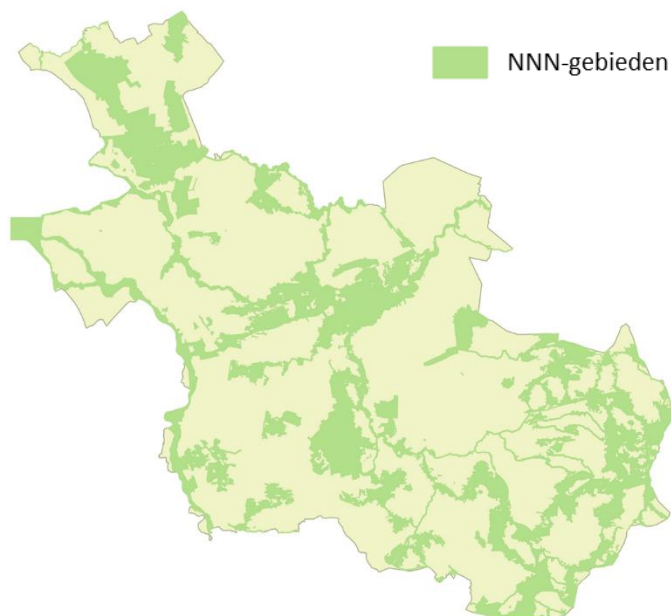
Het aanwijzen van een Nederlands natuurgebied als Natura 2000 gebeurt met een aanwijzingsbesluit van de Staatssecretaris van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). In het aanwijzingsbesluit staan de doelen die Nederland nastreeft voor een bepaald gebied, bijvoorbeeld welke planten en dieren bescherming verdienen⁵. De begrenzing is daarom een verantwoordelijkheid van het Rijk en zij stelt hiervan een bestand beschikbaar.

⁵ Website BII12, <https://www.bij12.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/natura-2000-beheerplannen/>

Natuurnetwerk Nederland (NNN)

Het Natuurnetwerk Nederland (NNN) is het Nederlands netwerk van bestaande en nieuw aan te leggen natuurgebieden (figuur 3). Binnen het NNN bevinden zich nog enkele gebieden met bijzondere bestemming. Allereerst liggen de eerder genoemde Natura 2000-gebieden vrijwel geheel binnen het NNN. Daarnaast zijn er gebieden aangewezen die specifiek bij moeten dragen aan de realisatie van de doelen die zijn gesteld voor Natura 2000-gebieden. Gronden in deze gebieden kunnen hiervoor een andere functie krijgen. Dit wordt het uitwerkingsgebied ontwikkelopgave Natura 2000 genoemd. Tot slot is nog 500 ha voor nieuw te realiseren natuur aangewezen voor de afronding van het NNN⁶.

Figuur 3: Natuurnetwerk Nederland (NNN)-gebieden in Overijssel



Bron: Geoportaal Overijssel, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

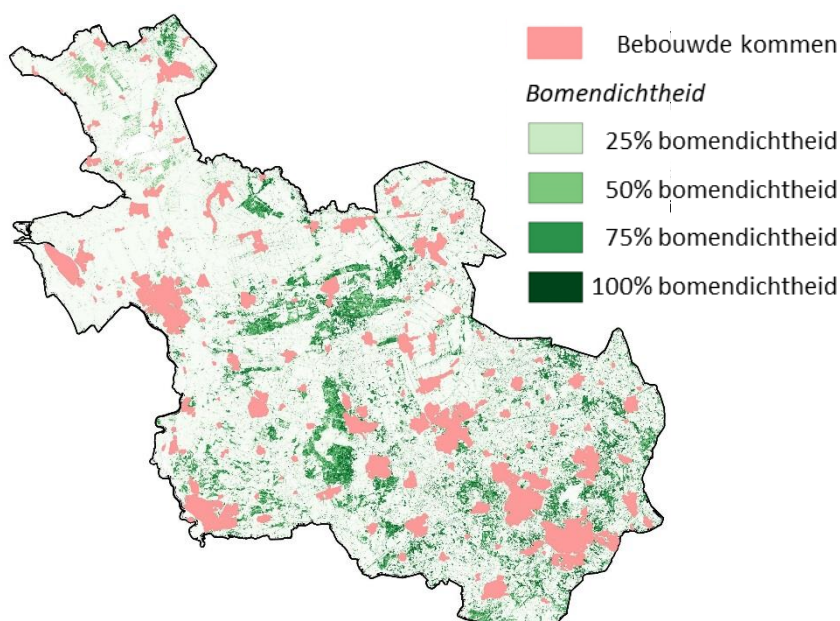
In art. 1.12 van de Wet natuurbescherming staat dat de provincies gebieden aanwijzen die tot het NNN behoren. De aanwijzing en begrenzing van het NNN is daarmee een verantwoordelijkheid van de provincie. Daarnaast schrijft het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) voor dat provincies het NNN begrenzen en geometrisch vastleggen. De provincie doet dit op perceelsniveau. De begrenzing wordt bij de jaarlijkse actualisatie van de Omgevingsvisie en -verordening door PS aangepast. De wijzigingen van het NNN als gevolg ingrepen en de compensatie hier van, moeten ook in deze actualisatie meegenomen worden. Een bestand met de begrenzing is onderdeel van de Omgevingsverordening.

⁶ Provincie Overijssel, Grond in of nabij N2000; wat betekent dat voor mij, oktober 2016

Houtopstanden

In Nederland worden bosgebieden en houtopstanden buiten de bebouwde kom beschermd door de Wnb. Het doel van de bescherming is om de totale oppervlakte bos in Nederland niet af te laten nemen. Figuur 4 geeft een beeld van waar bomen staan in Overijssel⁷. De ligging van de bebouwde kommen is afkomstig uit de Omgevingsvisie. Deze bebouwde kommen zijn niet op dezelfde manier begrensd als de bebouwde kommen die door gemeenten worden vastgelegd in de kapverordeningen. Ze geven echter wel een indicatie van waar de bebouwde kommen zijn gelegen.

Figuur 4: Bomen in Overijssel



Bron: RIVM via Nationaal Geoportaal en Geoportaal Overijssel, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

Gemeenten bepalen in hun kapverordening waar de bebouwde kom ligt voor de bescherming van houtopstanden die vallen onder de bescherming van de Wnb. Die grens komt niet per definitie overeen met de grenzen van de bebouwde kom in bestemmingsplannen of op basis van de Wegenverkeerswet. De provincie heeft geen bestand en publiceert ook geen kaart met de ligging van door gemeenten vastgestelde bebouwde kommen. De afspraak tussen provincie en gemeenten is dat wanneer de grenzen van de “bebouwde kom houtopstanden” worden herzien, dit in het ruimtelijk overleg met de provincie wordt besproken. Medewerkers van de provincie geven aan dat er overleg is met gemeenten over meldingen voor de kap van houtopstanden en dat zij waar nodig ook bespreken of de kap binnen of buiten de bebouwde kom plaatsvindt.

Daarnaast stelt de provincie in de Omgevingsverordening dat oude bosgroeiplaatsen worden gespaard. Of het oude bosbodem betreft, kan volgens de Omgevingsverordening op verschillende manieren worden vastgesteld, namelijk via (oude) topografische kaarten, kadastrale kaarten en/of foto's. Eventueel kunnen

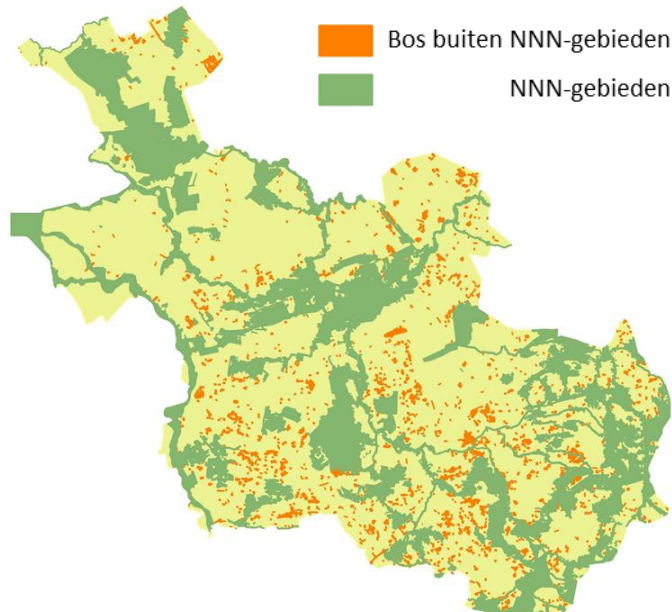
⁷ Alle bomen, hoger dan 2,5 meter, worden weergegeven in een rasterkaart met een resolutie van 10x10 meter. Hierbij worden de bomen uitgedrukt als percentage bomen per gridcel.

vegetatiegegevens over het voorkomen van soorten ter plaatse aanvullende ondersteuning bieden. De provincie beschikt hiervoor over een kaart met eeuwenoude bossen, maar de definitie van oude bossen uit de Omgevingsverordening is ruimer dan de eeuwenoude bossen op deze kaart, waardoor niet alle oude bossen opgenomen zijn op de kaart. De kaart is geen onderdeel van de Omgevingsverordening.

Bos en natuur buiten het NNN

Tot slot beschermt de provincie bos- en natuurgebieden buiten het NNN die bijdragen aan het behoud van de kwaliteit van het landschap, natuurwaarden, cultuurhistorische waarden en de ruimtelijke kwaliteit. Gedurende ons onderzoek zagen wij bij een aantal gemeenten dat hier ook gemeentelijk beleid voor is. De provincie heeft geen registratie van bos en natuur buiten het NNN die onder de bescherming van de verordening valt, waardoor het niet direct duidelijk is welke gebieden onder deze bescherming vallen. Figuur 5 is door ons gemaakt om toch een beeld te geven welke gebieden het betreft.

Figuur 5: Bos buiten het NNN in Overijssel



Bron: CBS grondgebruik 2015, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

2.2 Regelgeving voor bescherming van natuurgebieden

Norm

- De provinciale regels zijn actueel.
- De provincie maakt in het provinciale beleid en de regelgeving onderscheid tussen de regimes die gelden voor de beschermde natuurgebieden. Per regime is aangegeven welke compensatievormen zijn toegestaan onder welke voorwaarden.
- De provincie heeft zicht op de consequenties van de Omgevingswet voor het natuurcompensatiebeleid voor natuurgebieden.

Bevindingen

- De provinciale regelgeving is aangepast aan de Wet natuurbescherming en daarmee actueel.
- Het Rijk heeft regelgeving voor de bescherming van Natura 2000-gebieden en het toestaan van ingrepen binnen en buiten Natura 2000-gebieden.
- De provincie heeft regels voor de bescherming van natuur in het NNN, voor natuur buiten het NNN en voor houtopstanden.
- Voor de beschermingsregimes waarop provinciale regels van toepassing zijn, geeft de Omgevingsverordening aan welke compensatievormen zijn toegestaan en welke voorwaarden daarvoor gelden. Voor de ingrepen in het NNN wordt in de verordening aangegeven hoe de onderbouwing moet plaatsvinden.
- Voor de kap van houtopstanden is geregeld in de verordening hoe moet worden gemeld en op welke gronden ontheffing kan worden aangevraagd van de herplantplicht.
- De planologische bescherming van het NNN blijft grotendeels ongewijzigd in het nieuwe Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) dat het huidige Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) gaat vervangen.
- Het Bkl dat per 1 januari 2021 in werking treedt, stelt dat provincies regels moeten stellen aan de tijdige realisatie van natuurcompensatie. Dit is nog niet verwerkt in de Omgevingsverordening.
- De provincie heeft geen overzicht van de consequenties van de Omgevingswet voor de provinciale regelgeving omtrent de gebiedsbescherming van natuur. Eventuele consequenties heeft zij bewust nog niet meegenomen in de actualisatie van de Omgevingsvisie en -verordening die in 2019 zal worden vastgesteld. GS is voornemens in 2020 alle benodigde aanpassingen van de Omgevingsvisie en -verordening aan PS voor te leggen.

Door verschillende overheden is regelgeving vastgesteld voor de bescherming van natuurgebieden. Zo is er Europese wetgeving, landelijk vastgestelde wetten, provinciaal regelgeving en hebben gemeentes hun eigen beleid. Deze regelgeving overlapt elkaar, waardoor meerdere beschermingsregimes van toepassing kunnen zijn op een natuurgebied. Tabel 2 geeft per beschermingsregime weer welke regelgeving geldt.

Tabel 2: Overzicht van regelgeving per beschermingsregime

Natuurgebied	Niveau wetgeving			
	EU	Nationaal	Provinciaal	Gemeentelijk
N2000	Vogel- en Habitatrichtlijn	Wet natuur- bescherming	-	-
NNN	-	<ul style="list-style-type: none"> • Wet natuur- bescherming • Wro en Barro 	Omgevings- verordening	Mogelijk: per gemeente eigen aanvullend beleid
Hout- opstanden	-	Wet natuur- bescherming	<ul style="list-style-type: none"> • Omgevings- verordening • Beleidsregels natuur 	Mogelijk: per gemeente eigen aanvullend beleid
Bos/natuur buiten NNN	-	-	Omgevings- verordening	Mogelijk: per gemeente eigen aanvullend beleid

2.2.1 Natura 2000

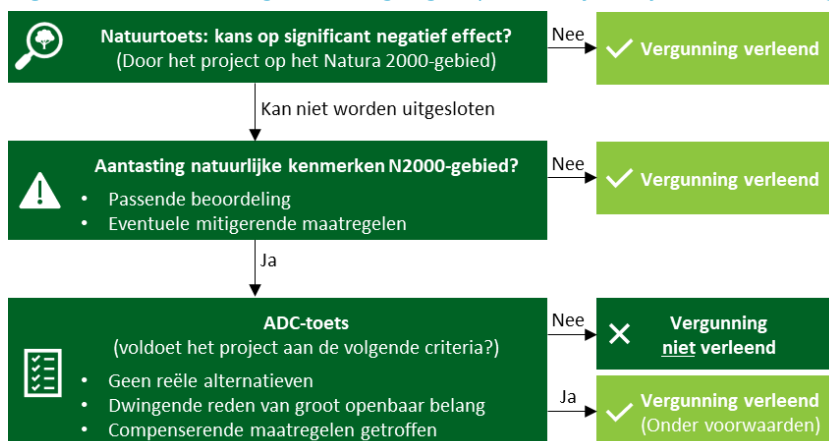
Met de Wet natuurbescherming geeft Nederland uitvoering aan diverse Europese en internationaalrechtelijke verplichtingen, zoals de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Op basis van deze richtlijnen zijn “instandhoudingsdoelstellingen” vastgesteld zodat beschermde soorten en habitats in N2000-gebieden niet achteruit gaan. De provincie toetst project- en planaanvragen betreffende een ingreep in of nabij het N2000 aan deze instandhoudingsdoelstellingen. De drempel ligt hierbij hoog, omdat veel soorten en habitats nog een verbetering behoeven zodat zij in de toekomst niet uitsterven. Dit betekent bijvoorbeeld dat niet enkel ingrepen *in* een N2000-gebied streng getoetst worden, maar ook ingrepen *buiten* een N2000-gebied die hier mogelijk effect op hebben. Dit heet externe werking.

De stappen die een initiatiefnemer doorloopt bij de aanvraag van een vergunning voor een ontwikkeling in een N2000-gebied staan in figuur 6. Allereerst dient de initiatiefnemer een expert aan te stellen die een voortoets uitvoert. In deze voortoets wordt op basis van objectieve gegevens bepaald of eventuele significante effecten op de instandhoudingsdoelen kunnen worden uitgesloten. De provincie verleent een vergunning als met zekerheid kan worden gesteld dat er geen negatieve effecten zijn.

Wanneer deze effecten niet met zekerheid kunnen worden uitgesloten, dient een passende beoordeling inzicht te geven in de gevolgen voor het N2000-gebied. Een vergunning wordt pas afgegeven wanneer uit deze passende beoordeling en eventuele mitigerende maatregelen met zekerheid blijkt dat het project de natuurlijke kenmerken van het N2000-gebied niet aantast. Door middel van mitigatie worden onoverkomelijke negatieve effecten van de beoogde activiteit zoveel mogelijk voorkomen en beperkt.

Als blijkt dat schade aan de natuurlijke kenmerken niet kan worden voorkomen of uitgesloten, dan is het verkrijgen van de vergunning niet mogelijk. Bij hoge uitzondering wijkt de provincie hier alsnog van af als aan de zogenoemde ADC-criteria wordt voldaan: alternatieven zijn niet mogelijk, er is sprake van een dwingende reden van groot openbaar belang en compensatiemaatregelen worden getroffen om de samenhang van Natura 2000 te waarborgen. Via compensatie worden de overige schade en negatieve effecten op een toereikende en tenminste gelijkwaardige wijze vervangen.

Figuur 6: Beoordeling aanvraag ingreep in en/of nabij Natura 2000-gebied



Bron: Wet natuurbescherming.

2.2.2 Natuurnetwerk Nederland (NNN)

Nationale regels ter bescherming van het NNN

De Wet natuurbescherming legt in art 1.12 belangrijke verantwoordelijkheden voor de bescherming van natuur bij de provincies. Volgens de wet dienen de provincies maatregelen te treffen ten behoeve van de bescherming, de instandhouding of het herstel van biotopen en leefgebieden en voldoende gevarieerdheid voor alle in Nederland natuurlijk in het wild levende dieren en planten. Daarbij verwijst de wet naar de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn.

Daarnaast staan instructieregels voor provincies ten aanzien van het NNN in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro)⁸. Het Barro regelt dat provincies:

- het NNN begrenzen en geometrisch vastleggen, inclusief de wezenlijke kenmerken en waarden van het Natuurnetwerk Nederland;
- in een provinciale verordening regels vaststellen voor bestemmingsplannen ten behoeve van de bescherming, instandhouding en ontwikkeling van de wezenlijke kenmerken en waarden van het NNN.

⁸ Titel 2.10 Barro

Het Barro regelt ook de uitzonderingsmogelijkheden voor ingrepen in het NNN. Het Barro regelt hiervoor dat provincies:

- in een provinciale verordening regels stellen voor activiteiten waarbij in een bestemmingsplan (grootschalige) activiteiten mogelijk worden gemaakt die de wezenlijke kenmerken en waarden van het NNN significant aantasten, de oppervlakte verminderen of de samenhang verkleinen;
- de begrenzing van het NNN kunnen wijzigen ten behoeve van een verbeterde samenhang of een betere planologische inpassing;
- de begrenzing kunnen wijzigen ten behoeve van kleinschalige ingrepen.

Deze drie afwijkingsmogelijkheden zijn uitgewerkt in de Omgevingsverordening van de provincie.

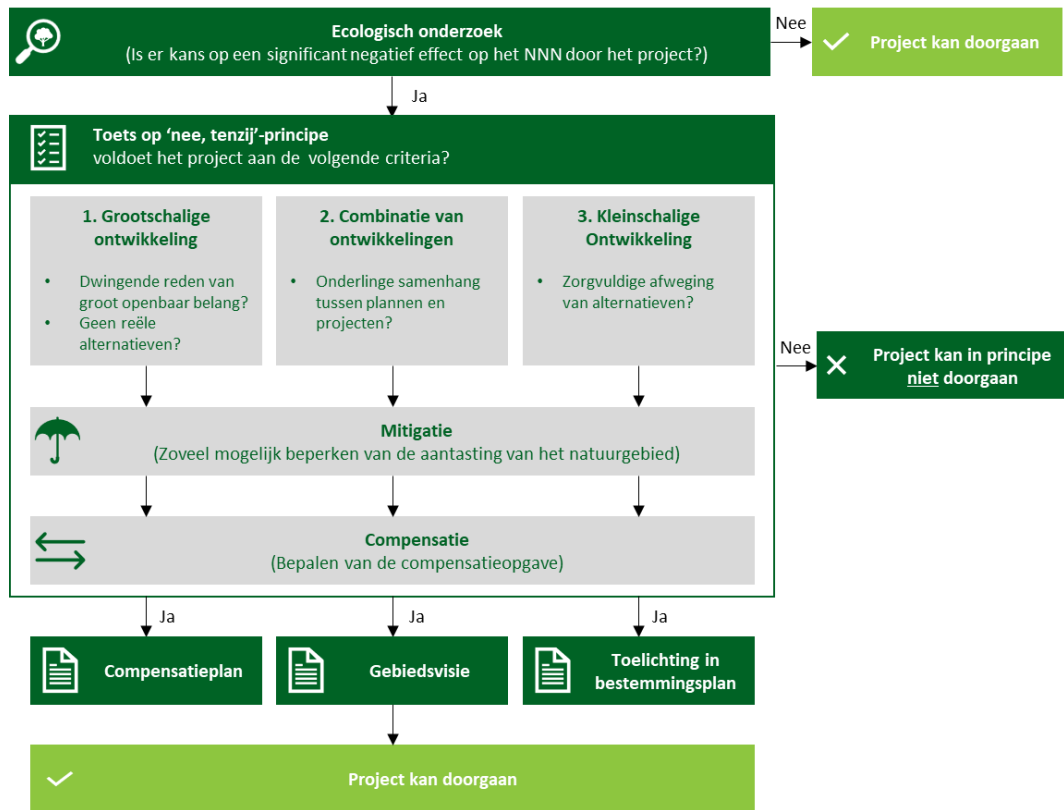
Provinciale regels voor de bescherming van het NNN

De bescherming van het NNN gebeurt via het ruimtelijke spoor. Het provinciaal beleid richt zich op het behoud en de duurzame ontwikkeling van de wezenlijke kenmerken en waarden van de NNN-gebieden. Net als in N2000-gebieden wil men voorkomen dat in aanwezige en potentiële natuurwaarden worden aangetast. Ontwikkelingen met significante effecten op deze waarden zijn ook hier in principe niet toegestaan. Afwijking van deze regel is bij uitzondering mogelijk, maar onder voorwaarden. Dit wordt ook wel “nee, tenzij”-beleid genoemd (figuur 6). Bij navraag aan een jurist blijkt dat de lat om alsnog te mogen ingrijpen in de praktijk (op basis van jurisprudentie) lager ligt dat bij ingrepen in N2000-gebieden.

Binnen het “nee, tenzij”-beleid zijn er drie afwijkingsmogelijkheden:

1. Grootschalige ontwikkelingen
2. Saldobenadering
3. Kleinschalige ontwikkelingen

Figuur 7: Beoordeling ingreep NNN



22

Bron: Omgevingsverordening Overijssel.

Afwijkingsmogelijkheid 1 – Grootschalige ontwikkelingen

De afwijkingsmogelijkheid ‘grootschalige ontwikkelingen’ betreft aanvragen voor projecten die grootschalig zijn qua omvang maar ook qua impact op de natuur. De initiatiefnemer moet bij deze ingrepen aantonen dat er sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang én dat er geen reële alternatieven zijn voor de ontwikkeling. De provincie heeft voorbeelden van grootschalige ontwikkelingen opgenomen in de toelichting van de Omgevingsverordening, en het betreft onder andere veiligheid, drinkwatervoorziening en plaatsing van installaties voor winning, opslag of transport van gas en ontwikkelingen t.b.v. bijvoorbeeld veiligheid of infrastructuur. Voor dit onderzoek vroegen we de provincie om haar compensatieboekhouding, waarin ingrepen worden bijgehouden. De zeven grootschalige projecten op deze lijst (2009-2019) betreffen infrastructurele projecten (wegen en spoorwegen).

In aanvulling op een dringende reden van openbaar belang en een gebrek aan reële alternatieven, dient een gemeente ook te verzekeren dat mitigerende en compenserende maatregelen genomen worden. De onderbouwing en garanties voor afdoende mitigerende en compenserende maatregelen dient de initiatiefnemer in een compensatieplan op te nemen (dat onderdeel kan uitmaken van de toelichting van een bestemmingsplan). Eventueel bestaat ook de optie tot financiële compensatie, wanneer het de initiatiefnemer niet lukt om de benodigde compensatie fysiek te regelen. De

provincie geeft aan dat er in Overijssel in de afgelopen tien jaar geen sprake is geweest van financiële compensatie. Echter stelden wij gedurende ons onderzoek vast dat er in ieder geval bij twee gevallen sprake was van financiële compensatie.

De provincie stelt in de verordening eisen aan de inhoud van het compensatieplan⁹:

- inzicht in de effecten op de EHS/het NNN;
- een bepaling van de actuele natuurkwaliteit in het veld;
- een beschrijving van de maatregelen die getroffen zullen worden om het verlies van de kwantiteit en kwaliteit van de EHS/NNN tegen te gaan, of wanneer dat niet mogelijk is, hoe er financieel wordt gecompenseerd;
- de wijze waarop het verlies aan (actuele) natuurwaarden wordt gecompenseerd, voor het bepalen van de benodigde compensatie, wordt gebruik gemaakt van compensatiefactoren die zijn uitgewerkt in de “Spelregels EHS”;
- inzicht in wat er planologisch geregeld moet worden om de compensatie te kunnen realiseren;
- inzicht geven in de waarborgen die de gemeente biedt voor daadwerkelijke uitvoering van de compensatie.

Er zijn geen regels voor een specifieke termijn waarbinnen compensatie moet worden gerealiseerd. Er dient enkel sprake te zijn van een redelijke termijn. De omgevingsverordening stelt het waarborgen van de compensatiemaatregelen (de uiterste termijn en uitvoering van de maatregelen) bij natuurcompensatie van grootschalige ontwikkelingen alleen voor private partijen verplicht. Deze waarborgen bestaan uit een financiële zekerheidsstelling voor uitvoering van de maatregelen en het beheer en een boeteclausule met uiterste termijn voor realisatie van de maatregelen.

Afwijkingsmogelijkheid 2: Saldobenadering

Afwijkingsmogelijkheid 2 is aan de Omgevingsverordening toegevoegd bij de aanpassing in 2017. Tot die tijd was er enkel een afwijkingsmogelijkheid voor grootschalige en kleinschalige ontwikkelingen en sloot daarmee onvoldoende aan op ontwikkelingen met een meer integrale planvorming zoals projecten op landgoederen. Dit zijn projecten die wel relatief groot kunnen zijn qua omvang, maar waarbij de impact niet per se van grootschalige aard is. Voordat de saldobenadering werd toegevoegd aan de Omgevingsverordening, was deze optie wel mogelijk op basis van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro). In de compensatieboekhouding van de provincie is één project opgenomen dat gebruik maakt van de saldobenadering.

Initiatiefnemers kunnen gebruik maken van de saldobenadering bij een combinatie van projecten met als doel de kwaliteit en/of kwantiteit van het NNN op gebiedsniveau per saldo te verbeteren. Deze benadering is alleen toepasbaar als:

- de combinatie van bestemmingswijzigingen binnen één gebiedsvisie wordt gepresenteerd;
- er een onderlinge samenhang bestaat tussen de betreffende plannen en activiteiten;
- een schriftelijke waarborg voor de realisatie van de plannen kan worden overgelegd;

⁹ Art.2.7.5 Omgevingsverordening

- binnen het NNN (voorheen EHS) een kwaliteitsslag gemaakt kan worden waarbij het oppervlak natuur minimaal gelijk blijft;
- in de gebiedsvisie is aangegeven op welke wijze het verlies van ecologische waarden en kenmerken en areaal wordt gecompenseerd.

De omgevingsverordening stelt het waarborgen van de compensatiemaatregelen (de uiterste termijn en uitvoering van de maatregelen) bij de saldobenadering alleen voor private partijen verplicht. De waarborgen bestaan uit een financiële zekerheidsstelling voor uitvoering van de maatregelen en het beheer en een boeteclausule met uiterste termijn voor realisatie van de maatregelen.

Afwijkingsmogelijkheid 3: Kleinschalige ontwikkeling

De gemeenteraad heeft bij de vaststelling van bestemmingsplannen de mogelijkheid om voor relatief kleinschalige ontwikkelingen binnen het NNN af te wijken van het beschermingsregime. Het betreft hierbij relatief kleine ontwikkelingen waarvoor een wijziging van het bestemmingsplan nodig is¹⁰. Volgens de Omgevingsverordening kan bij kleinschalige ontwikkelingen gedacht worden aan de plaatsing van een bijgebouw bij een woning die zelf net buiten het NNN ligt of het realiseren van een uitkijktoren.

Deze afwijkingsmogelijkheid vereist dat in de toelichting van het bestemmingsplan wordt aangetoond dat:

- slechts een beperkte aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden van het gebied plaatsvindt.
- het initiatief per saldo leidt tot een versterking van de wezenlijke kenmerken en waarden van het NNN of tot vergroting van de oppervlakte van het NNN.
- de ruimtelijke ingreep op de gegeven locatie nodig is en er een zorgvuldige afweging van alternatieven heeft plaatsgevonden.

Voor kleinschalige ontwikkelingen is geen compensatieplan vereist. Wel moeten onderzoeken en onderzoeksgegevens waarmee wordt aangetoond dat de effecten van de ingreep inderdaad beperkt zijn, als bijlage bij de toelichting worden gevoegd.

In de Omgevingsverordening van de provincie is niet geregeld dat de compensatie gewaarborgd moet worden door een financiële zekerstelling, boeteclausule of door middel van een voorwaardelijk verplichting in het bestemmingsplan.

2.2.3 Houtopstanden

Nationale regels ter bescherming van houtopstanden

In de Wnb staat een verbod om een houtopstand geheel of gedeeltelijk te vellen zonder voorafgaande melding daarvan bij Gedeputeerde Staten. De bescherming van houtopstanden op basis van de Wnb geldt enkel voor houtopstanden buiten de bebouwde kom.

¹⁰ artikel 2.7.4 lid 3 Omgevingsverordening

Wanneer de melding is geaccepteerd om bos te vellen, heeft de aanvrager een jaar de tijd om de houtopstand daadwerkelijk te vellen. Op de (deels) gevelde grond dient vervolgens binnen drie jaar herplanting plaats te vinden. Na deze vellings- en herbeplantingsperiode moet het bos aan een aantal voorwaarden voldoen:

- De herbeplanting is op bosbouwkundig verantwoorde wijze uitgevoerd en staat in verhouding tot hetgeen geveld is. Dit betekent dat de natuurwaarde van de nieuwe beplanting van minstens even hoog niveau is als het gekapte, evenals de natuur- en landschappelijke waarde.
- Beplanting die niet is aangeslagen dient vervangen te worden. Provinciale Staten kunnen bij verordening regels stellen over de bosbouwkundig verantwoorde wijze van herbeplanting.

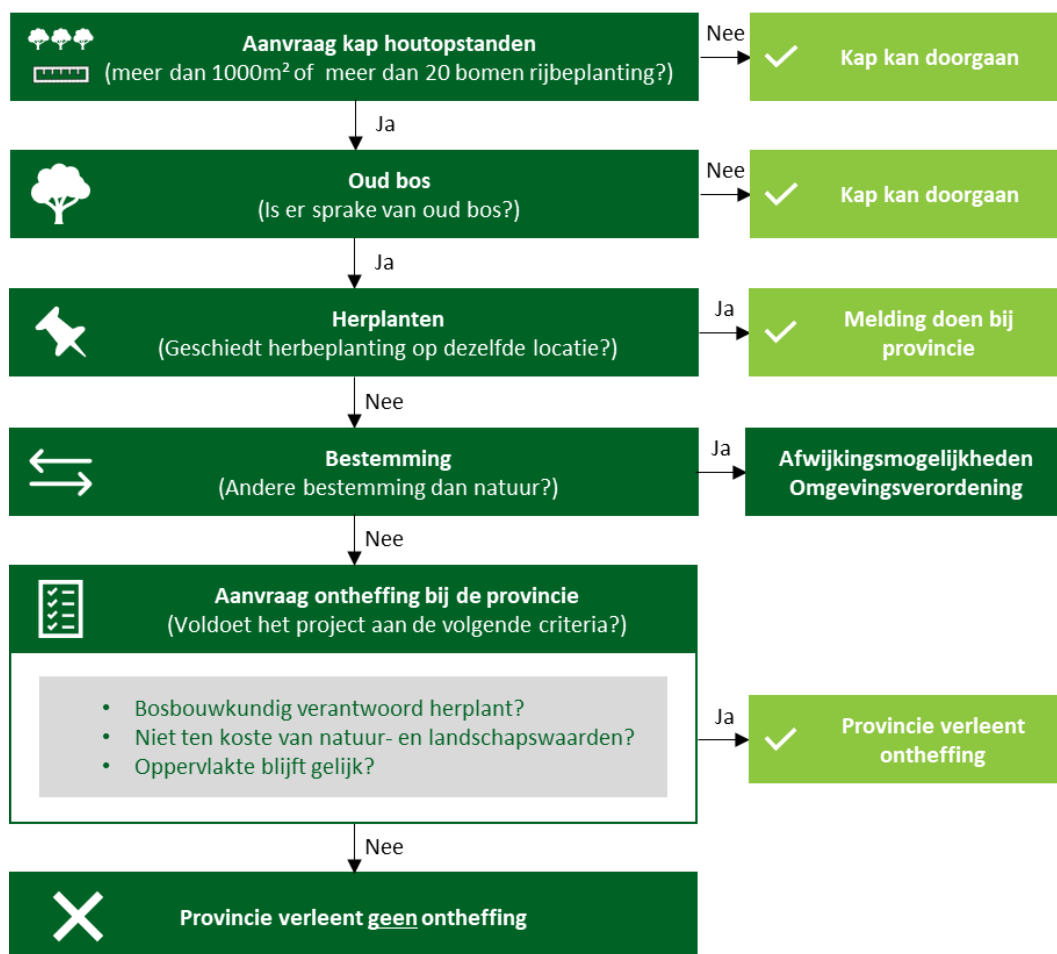
De Wnb biedt de mogelijkheid aan Gedeputeerde Staten om ontheffing te verlenen van de herplantplicht.

Provinciale regels voor de bescherming van houtopstanden

De provincie stelt aanvullende regels voor de kap van houtopstanden bovenop de nationale regelgeving. Zo hebben Provinciale Staten op basis van de Wet ruimtelijke ordening regels gesteld in de Omgevingsverordening voor het handhaven van aanwezige houtopstanden ten behoeve van het behoud van de kwaliteit van het landschap, natuurwaarden, cultuurhistorische waarden en de ruimtelijke kwaliteit van Overijssel. Wanneer een initiatiefnemer toch houtopstanden wenst te vellen, dient ontheffing aangevraagd te worden. Figuur 8 toont de besluitvorming rondom een aanvraag.

Een belangrijke opmerking hierbij is het onderscheid tussen enerzijds het vellen en herplanten op eenzelfde locatie en anderzijds het vellen en herplanten op een andere locatie. Deze laatste variant (boscompensatie) valt binnen de focus van dit onderzoek en wordt zodoende hierna besproken.

Figuur 8: Samenvatting beoordeling aanvraag voor velling houtopstanden



Bron: Omgevingsverordening Overijssel.

Melding van een velling

Op basis van de Wnb stellen Provinciale Staten in de Omgevingsverordening regels over de meldingsplicht en eventuele vrijstelling hiervan. Een initiatiefnemer moet gegevens aanleveren over de aard en omvang van de houtopstand en de reden van de velling, waarna een wachtverplichting volgt van zes weken. Binnen deze zes weken beoordelen Gedeputeerde Staten of de velling is toegestaan of dat zij een kapverbod opleggen¹¹. GS hebben daarnaast beleidsregels vastgesteld voor het verlenen van ontheffing voor de wachtverplichting. De gemeenten krijgen een afschrift toegezonden van alle meldingen die voor de kap van houtopstanden bij de provincie binnen komen.

Eisen aan herbeplanting op andere gronden; "boscompensatie"

Voor herbeplanting op een andere locatie geldt net als bij het NNN het "Nee, tenzij"-principe, met als uitgangspunt dat een boskern beschermd is en ingrepen niet mogelijk zijn. Van dit uitgangspunt kan worden afgeweken mits door middel van herbeplanting

¹¹ artikel 7.3.1, 7.3.2 en 7.3.3. Omgevingsverordening

op de andere grond een andere boskern wordt versterkt of op de plaats van compensatie een hoge natuur- of landschapswaarde kan worden bewerkstelligd¹². De provincie eist bij de herbeplanting dat de velling op zo kort mogelijke termijn hersteld wordt en stelt daarnaast voorwaarden aan de te gebruiken beplanting. De insteek van dit beleid is dat na het vellen zich binnen een periode van 5 à 10 jaar weer een gesloten kronendak kan ontwikkelen

Indien een herplantplicht rust op een bepaalde locatie kan hier niet nogmaals gecompenseerd worden, omdat daarmee de totale bosoppervlakte afneemt. Het is ook niet toegestaan om te compenseren op plaatsen waar reeds compensatieverplichtingen gelden die ontstaan zijn uit wet- en regelgeving.

De bescherming van houtopstanden en de bescherming via het ruimtelijk spoor bestaan naast elkaar. Het is zodoende mogelijk dat vanuit de Wnb toestemming wordt verleend om houtopstanden te kappen, maar dat via het ruimtelijk spoor (via een wijziging van het bestemmingsplan) geen toestemming kan worden verleend.

2.2.4 Bos en natuur buiten het NNN

Bestaande bos- en natuurgebieden buiten het NNN die als zodanig zijn bestemd in bestemmingsplannen moeten ook in de toekomst dezelfde bestemming houden. De bescherming van bos en natuur buiten het NNN dat een specifieke bestemming heeft voor natuur lijkt sterk op de bescherming van natuur binnen het NNN. De provincie maakt via de Omgevingsverordening afwijken ook hier bij hoge uitzondering en onder strenge voorwaarden op twee manieren mogelijk:

1. Gemeenten kunnen afwijken van de verplichting om eenzelfde bestemming te behouden wanneer sprake is van zwaarwegende maatschappelijke belangen en een gebrek aan alternatieven. De voorwaarde hierbij is dat de ingreep afdoende gecompenseerd wordt: aanwezige waarden in het gebied blijven in kwantitatieve en kwalitatieve zin per saldo minimaal behouden en worden waar mogelijk versterkt.
2. Bij relatief kleinschalige ontwikkelingen (zoals de uitbreiding van een recreatievoorziening) stelt de provincie niet de eis van een zwaarwegend maatschappelijk belang. Hierbij is het voldoende dat er per saldo sprake is van een versterking van de waarde van het gebied en/of vergroting van het oppervlakte daarvan. Ook hier geldt dat altijd eerst onderzocht moet worden of er alternatieven voor de ingreep mogelijk zijn. In de toelichting van het bestemmingsplan dat de beoogde ontwikkeling mogelijk maakt, moeten worden aangetoond dat aan de voorwaarden voor afwijking is voldaan.

In de toelichting van de Omgevingsverordening staat dat het doel van de bescherming van bos en natuur buiten het NNN als aanvulling gezien moet worden op de bescherming van houtopstanden op basis van de Wnb. De aanvullende bescherming (via het ruimtelijk spoor) is in de Omgevingsverordening geregeld omdat houtopstanden ook bijdragen aan het landschap, vanwege de aanwezige natuurwaarden en vanwege hun

¹² artikel 7.3.5 Omgevingsverordening

betekenis vanuit cultuurhistorie. Bestaande bos- en natuurgebieden dienen dan volgens de provincie ook zodanig door gemeenten bestemd te worden dat kap niet zonder meer mogelijk is. De bescherming van houtopstanden door de Wnb is volgens de provincie onvoldoende omdat deze zich richt op de instandhouding van het areaal houtopstanden en niet zozeer op het behoud van de kwaliteit van het landschap, natuurwaarden, cultuurhistorische waarden en de ruimtelijke kwaliteit van Overijssel.

2.2.5 Stapeling van regelgeving

De variëteit aan regelgeving voor natuurgebieden zorgt voor overlap, waardoor verschillende beschermingsregimes van toepassing kunnen zijn op één natuurgebied. Zo krijgt de initiatiefnemer van een ingreep vaak te maken met regels uit verschillende beschermingsregimes.

Figuur 9: Stapeling regelgeving en verplichtingen gebiedsbescherming natuur



Ter illustratie. Bij de kap van houtopstanden in het NNN waarbij sprake is van een bestemmingswijziging gelden allereerst de regels voor natuurcompensatie bij ingrepen in het NNN. Bovendien zijn de regels voor de herplant van geveld houtopstanden uit de provinciale Omgevings-verordening en de Wet natuurbescherming van toepassing. Ook kan er nog gemeentelijk beleid aan de orde zijn. Kortom: de compensatieregels voor het NNN, de herplantregels voor vellingen van houtopstanden en het gemeentelijke beleid zijn van toepassing, inclusief de daarbij behorende verplichtingen.

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland.

Vaak zien we wel dat de verschillende beschermingsregimes eenzelfde natuurkwaliteit willen handhaven:

- Bij N2000-gebieden moet worden aangetoond dat de instandhoudingsdoelen (en dus de kwaliteit) niet in gevaar komen.
- Bij het NNN is compensatie ook in kwalitatieve zin mogelijk, wat wil zeggen dat de oppervlakte van het NNN kan afnemen maar de kwaliteit van het NNN toeneemt bij kleinschalige ontwikkelingen.
- Bij houtopstanden moet altijd minimaal dezelfde oppervlakte gecompenseerd worden met beplanting van een minstens net zo hoge kwaliteit.

Overigens zijn er ook verschillen tussen de beschermingsregimes wat betreft de bewijslast om een ingreep plaats te laten vinden:

- In Natura 2000-gebieden en voor grootschalige ontwikkelingen in het NNN moet er sprake zijn van een dwingende reden van openbaar belang. Bij de andere beschermingsregimes hoeft dat niet te worden aangetoond.
- De wettelijke grondslag wijkt af (Wnb of Wet ruimtelijke ordening) en daarmee ook de procedure (vergunning- of meldplicht, bestemmingsplan).
- Enkel bij N2000-gebieden moet de initiatiefnemer rekening houden met de externe werking. Dit betekent dat ook activiteiten buiten de gebieden, die invloed hebben op de instandhoudingsdoelen van de N2000-gebieden moeten voldoen aan de regels voor de bescherming van N2000-gebieden.

Om een weg te vinden in alle regelgeving, bieden de spelregels EHS uitkomst bij het opstellen van compenserende maatregelen. Hierbij geldt:

1. Stel eerst compenserende maatregelen op voor de negatieve effecten op de natuurwaarden die worden beschermd door de Natuurbeschermingswet (sinds 2017 vervangen door de Wnb).
2. Maak aanvullende compenserende maatregelen op indien daarna effecten overblijven op overige waarden in het EHS-gebied (sinds 2013 het NNN-gebied) voor wat betreft areaal, samenhang en kwaliteit.
3. Ga tenslotte na of aanvullende maatregelen nodig zijn om te voldoen aan de herplantplicht op basis van de Boswet (sinds 2017 de Wnb).

Uit de interviews met gemeenten blijkt dat gemeenten initiatieven eerst beoordelen op basis van het gemeentelijk beleid en daarna beoordelen op de provinciale regels. Omdat het gemeentelijk beleid is afgestemd met de provincie, gaan gemeenten er van uit dat ontwikkelingen die voldoen aan gemeentelijk beleid ook in lijn zijn met provinciale wet- en regelgeving. De provincie geeft aan dat zij ervaart betrokken te worden door gemeenten zodra er provinciaal belang gemoeid is bij het beoordelen van initiatieven.

2.2.6 Gevolgen Omgevingswet voor natuurcompensatiebeleid

In de Aanvullingswet natuur is geregeld dat de Wet natuurbescherming in 2021 opgaat in de Omgevingswet. Vanaf dat moment biedt de Omgevingswet mogelijkheden om regels te stellen en maatregelen te treffen voor de bescherming van de natuur. In de nieuwe wet staat de zorgplicht voor natuur en maatregelen die provincies en het Rijk moeten nemen ter bescherming van natuur. Het kabinet is voornemens het normenstelsel, de instrumenten en de bevoegdheidsverdeling tussen provincies en het Rijk ongewijzigd over te laten gaan. Daarmee moet ook het beschermingsniveau van de natuur hetzelfde blijft¹³.

Per 1 januari 2021 wordt het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) vervangen door het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Het besluit is inmiddels

¹³ <https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/aanvullingswetten/aanvullingswet-natuur>

gepubliceerd¹⁴ en hieruit blijkt dat de planologische bescherming van het NNN in grote lijnen aansluit op de huidige bepalingen in het Barro¹⁵. Wel zijn enkele verbeteringen ten opzichte van het Barro doorgevoerd, onder andere in navolging van aanbevelingen die de Algemene Rekenkamer deed in 2014. Eén van de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer was dat de bescherming en daarmee het duurzaam voortbestaan en de kwaliteit van compensatienatuur gewaarborgd moesten worden¹⁶. Hierin komt het Bkl tegemoet: provincies moeten niet alleen regels stellen over de aard (kwaliteit, oppervlakte en samenhang) van natuurcompensatie, maar ook over de tijdigheid ervan¹⁷. De Omgevingsverordening van de provincie bevat op dit moment geen bepalingen voor het tijdig realiseren van natuurcompensatie binnen het NNN. Wij vroegen de provincie of zij een inventarisatie heeft gemaakt van de consequenties van de invoering van de Omgevingswet voor de provinciale regelgeving ten aanzien van de gebiedsbescherming van natuur en in het bijzonder voor het “nee, tenzij”-beleid voor het NNN, de bescherming van bos en natuur buiten het NNN en de bescherming van houtopstanden. De provincie geeft aan dat in de huidige ronde van het “omgevingswet-proof” maken van de Omgevingsvisie (de actualisatie 2018-2019) bewust geen drastische wijzigingen worden doorgevoerd. Deze actualisatie wordt in oktober 2019 door PS vastgesteld.

In het najaar van 2020 worden alle benodigde aanpassingen van de Omgevingsvisie en -verordening aan PS voorgelegd zodat de Omgevingsverordening voldoet aan de Omgevingswet die in 2021 wordt ingevoerd. GS verwachten dat dit een voornamelijk een technische aanpassing zal zijn¹⁸.

¹⁴ Stb. 2020, 3 juli 2018

¹⁵ In artikel 7.8, tweede lid van het Bkl, staan de randvoorwaarden waarbinnen provincies beleid kunnen voeren ten aanzien van natuurcompensatie.

¹⁶ Algemene Rekenkamer (april 2014), *Compensatie van schade aan natuurgebieden*.

¹⁷ Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Brief aan de Tweede Kamer als reactie op het voorstel SGP-fractie inzake natuurcompensatie*, 8 april 2019

¹⁸ *Brief GS Parallele trajecten aanpassing Omgevingsvisie en Omgevingsverordening*, 24 september 2019 (kenmerk 2019/0272380)

2.3 Beleid provincie

Normen

- Het provinciale beleid is actueel.
- Projecten en experimenten met natuurcompensatie zijn of worden geëvalueerd.
- Informatie over natuurcompensatie (beleid, ligging compensatiegebieden) wordt actief openbaar gemaakt.

Bevindingen

- De provincie ambiert met haar natuurbeleid de biodiversiteit te verbeteren, de maatschappelijke betrokkenheid te versterken en de relatie tussen natuur en economie te versterken.
- Het provinciale beleid is aangepast aan de verantwoordelijkheden die de provincie heeft als gevolg van het in werking treden van de Wet natuurbescherming.
- De provincie stelde specifiek beleid vast voor haar VTH-taken betreffende de bescherming van N2000-gebieden en houtopstanden.
- De provincie onderzocht in 2017 de mogelijkheden voor vereenvoudiging van natuurcompensatie. Hieruit kwam onder andere een gebrek aan registratie, handhaving en toezicht op compensatienatuur naar voren. In het rapport zijn aanbevelingen geformuleerd, maar die leidde niet tot aanpassing van het provinciale beleid.
- De provincie voerde twee pilotprojecten/experimenten uit ten behoeve van de vereenvoudiging van het natuurcompensatiebeleid. Naar aanleiding van één van de pilotprojecten is de omgevingsverordening aangepast. Het andere pilotproject is nog niet afgerond. De twee pilotprojecten zijn binnen de projectgroepen geëvalueerd.
- De provincie geeft op haar website informatie over het provinciale beleid voor de bescherming van het NNN en de bescherming van houtopstanden.
- De provincie maakt informatie over de ligging van compensatiegebieden niet actief openbaar.

2.3.1 Omgevingsvisie provincie Overijssel

De Omgevingsvisie en -verordening zijn eind 2016 aangepast om deze in lijn te brengen met de Wet natuurbescherming en het Natuurpact. Daarmee heeft de Omgevingsvisie ook de status van een, op basis van de Wnb verplichte, natuurvisie en is daarmee actueel gemaakt. Eén van de rode draden in de Omgevingsvisie is “Natuur als ruggengraat”, bestaande uit drie delen:

1. Het verbeteren van de biodiversiteit;
2. Het versterken van de maatschappelijke betrokkenheid door natuur die beleefd en gebruikt kan worden;
3. Versterken van de relatie tussen natuur en economie.

In de thematische beleidskeuzes is als ambitie voor het NNN opgenomen:

Ambitie Omgevingsvisie voor het NNN

Een vitaal en samenhangend stelsel van natuurgebieden (NNN), waaronder Natura 2000-gebieden en Nationale Parken)

In de Omgevingsvisie is de strekking van het beleid voor het NNN beschreven¹⁹. De strekking is dat het ruimtelijk beleid voor het NNN is gericht op behoud, herstel en ontwikkeling van de wezenlijke kenmerken en waarden van het NNN: de natuurkwaliteit, landschappelijke kwaliteit en de beleving van rust. Daarbij houdt de provincie zoveel mogelijk rekening met de andere belangen in het gebied. Voor initiatieven die niet passen binnen de doelstelling van het NNN is volgens de provincie geen ruimte, tenzij er sprake is van een groot openbaar belang waar niet op een andere manier aan voldaan kan worden (het 'nee, tenzij'-principe).

Sinds de actualisatie van de Omgevingsvisie in september 2018²⁰, hanteert de provincie het principe dat de kwaliteit, samenhang en het areaal van het NNN er niet op achteruit mogen gaan. Instrumenten hiervoor zijn herbegrenzing van het NNN en compensatie van negatieve effecten. Er is ruimte voor het aanpassen van de begrenzing als daarmee het NNN verstrekt kan worden. Tot deze actualisatie van de Omgevingsvisie hanteerde de provincie de EHS-spelregels. De toepassing van deze spelregels bood ruimte voor het aanpassen van de begrenzing als daarmee de doelen op een betere manier bereikt konden worden. Sinds de actualisatie vormen de EHS-spelregels geen toetsingskader meer, maar dienen ze nog wel als referentiekader voor het bepalen van de compensatie-opgave.

Hoewel natuurcompensatie binnen het natuurbeleid een klein onderdeel is, draagt het wel bij aan meerdere beleidsdoelen. Allereerst draagt natuurcompensatie bij aan het ontwikkelen en in stand houden van het NNN en de hoeveelheid bos. Doordat compensatie de mogelijkheid biedt om ontwikkelingen toe te staan in natuur draagt het ook bij aan het versterken van de relatie tussen natuur en economie en de maatschappelijke betrokkenheid.

¹⁹ Provincie Overijssel, *Geconsolideerde Omgevingsvisie vanaf 2017, paragraaf 10.3.1 Natuur Netwerk Nederland*

²⁰ PS/2018/494, *Actualisatie Omgevingsvisie en Omgevingsverordening 2017/2018*

Figuur 10: Ambitie omgevingsvisie voor de gebiedsbescherming van natuur en uitwerking in begroting

Ambitie	Verbeteren biodiversiteit	Versterken maatschappelijke betrokkenheid	Versterken relatie natuur en economie
Doelen begroting	3.1 Behoud van natuur- en landschapskwaliteit en verscheidenheid van soorten door bescherming en beheer	3.3 Wederzijdse versterking van: <ul style="list-style-type: none"> Natuur en economie Natuur en samenleving 	1.1 Zorgvuldige afweging van ruimtelijke belangen
Prestaties begroting	3.1.1 Kaderstelling VTH Natuur en landschap	3.3.5 Versterken samenhang natuur en economie 3.3.6 Versterken samenhang natuur en samenleving 3.3.7 Stimuleren natuurinclusief denken	1.1.2 Stimuleren en faciliteren goede ruimtelijke ordening en ruimtelijke kwaliteit

Bron: Omgevingsvisie Overijssel en Begroting 2019 Overijssel






2.3.2 Beleid vergunningverlening toezicht en handhaving (VTH)

GS stelden in 2018 een geactualiseerd beleidsplan VTH vast. In het beleidsplan beschrijven zij ten aanzien van de gebiedsbescherming op basis van de Wnb en de houtopstanden:

- de ambities;
- de hoofdlijnen van beleid;
- de instrumenten;
- de taken van de provincie; en
- de activiteiten van de provincie.






Uit het beleidsplan VTH blijkt dat de instrumenten en taken zijn aangepast voor de uitvoering van de Wnb. Het beleidsplan is daarmee actueel. Dit is samengevat in onderstaande tabellen 3 en 4.

Tabel 3: Samenvatting VTH-beleidsplan voor gebiedsbescherming Wnb

Gebiedsbescherming Wnb	
 Ambitie	Vitaal en samenhangend stelsel van natuurgebieden (waaronder N2000-gebieden).
 Hoofdlijnen van beleid	Binnen het NNN is alleen ruimte voor andere ontwikkelingen als deze niet ten koste gaan van de kenmerken en waarden van het NNN. Hierbij worden de instrumenten herbegrenzing en compensatie gehanteerd.
 Instrumenten	<ul style="list-style-type: none"> • Vergunningverlening voor projecten/activiteiten die significante negatieve effecten hebben op N2000-gebieden. • Toezichtsuitvoeringsprogramma N2000.
 Taken provincie	Vergunningverlening
 Activiteiten	Toezicht bij N2000-gebieden

Bron: Geactualiseerd beleidsplan VTH (PS/2018/981).

Tabel 4: Samenvatting VTH beleidsplan voor bescherming van houtopstanden

Gebiedsbescherming houtopstanden	
 Ambitie	Behoud, versterking en ontwikkeling van bos- en natuurwaarden binnen en buiten het NNN.
 Hoofdlijnen van beleid	Samen met partners wordt ingezet op het behoud van verspreide bos- en natuurgebieden, zowel binnen als buiten het NNN.
 Instrumenten	<ul style="list-style-type: none"> • Behoud omvang bosareaal via meldingsplicht kap/herplantplicht • Sturen op ruimtelijke kwaliteit (behoud natuurwaarden, landschap en cultuurhistorie) • Overleg met gemeenten over rolverdeling in de bescherming, vergunningverlening en handhaving m.b.t. houtopstanden • Streven naar één loket voor vragen/meldingen van particulieren. • Behandelen van meldingen van vellingen
 Taken provincie	<ul style="list-style-type: none"> • Opleggen van een verbod tot velling voor het beschermen van natuur- en landschapswaarden • Verlenen van ontheffing voor de herplantplicht
 Activiteiten	<ul style="list-style-type: none"> • Op basis van veldinspecties worden aangeslagen beplantingen gecontroleerd. Luchtfoto's en satellietbeelden worden gebruikt om illegale vellingen op te sporen. • Toezichtsessenties: naleven van de meldplicht, het bosbouwkundig verantwoord herplanten en het resultaat van de herplant. • Van alle meldingen wordt 30% gecontroleerd. • Meer gebruik maken van oog en oor functie van handhavers van andere instanties

Bron: Geactualiseerd beleidsplan VTH (PS/2018/981).

2.3.3 Evaluatie natuurcompensatie

Doorontwikkeling natuurvisie

Na de wijziging van de Omgevingsvisie in 2017 startte de provincie de ontwikkeling van een provinciale natuurvisie. Om ideeën hiervoor op te halen uit de samenleving zijn Groene Tafels georganiseerd waaruit het koersdocument 'Natuur voor Elkaar' tot stand is gekomen. Het koersdocument beschrijft acties om de gestelde ambities te bereiken. Eén van deze acties is het vereenvoudigen van natuurcompensatie. Daarnaast stelt het koersdocument voor om te onderzoeken of habitatbanking een werkbaar instrument is ten behoeve van natuurcompensatie. De essentie van habitatbanking is dat natuurcompensatie minder ad hoc plaatsvindt en gemakkelijker wordt voor initiatiefnemers. Tot slot raadt men in het koersdocument aan te verkennen of een nieuwe afwegingsmethodiek mogelijk is bij de beoordeling van aanvragen voor ingrepen in het NNN. De veronderstelling hierbij is dat dit mogelijk meer ruimte biedt aan initiatieven met een plus voor zowel de economie als de natuur²¹.

Onderzoek verbetermogelijkheden natuurcompensatie

Als onderdeel van de actie om natuurcompensatie te vereenvoudigen is in 2017 een onderzoek uitgevoerd door de provincie. Onderzocht zijn de mogelijke voor- en nadelen van habitatbanking en de voordelen van de vereenvoudiging van natuurcompensatieregels. Uit dit onderzoek komen twee problemen omtrent natuurcompensatie naar voren:

1. Door een gebrek aan registratie, toezicht en handhaving op compensatienatuur was er geen zicht op de actuele stand van zaken betreffende de ontwikkeling van compensatienatuur en bleven bovendien de resultaten voor de biodiversiteit uit.
2. Er was te weinig ruimte voor initiatieven met een plus voor natuur én economie binnen de bestaande regelgeving. Hierdoor was natuurcompensatie fysiek moeilijk uitvoerbaar is en liepen plannen met een meerwaarde voor het NNN vast²².

Uit het rapport komen de volgende aanbevelingen:

- Herschrijf de spelregels EHS naar spelregels voor het NNN op basis van een kwalitatieve benadering.
- Communiceer in overleg met de accounthouders van de eenheid Ruimte en Bereikbaarheid naar gemeenten over de compensatieboekhouding, het meldingsformulier en het instrumentarium.
- Zet een compensatiepoule op; bepaal de locatie en de financiering.
- Ontwikkel een visie op het NNN.

De aanbevelingen zijn in de ambtelijke organisatie en met de gedeputeerde besproken, maar hebben niet geleid tot wijzigingen in de uitvoering van het beleid, de provinciale regels voor natuurcompensatie of de communicatie over de provinciale regels naar gemeenten.

²¹ Kaderstelling en investeringsvoorstel natuurbeleid, bijlage Koersdocument Natuur voor Elkaar(PS/2017/833)

²² Provincie Overijssel, Adviesrapport Vereenvoudiging natuurcompensatie, december 2017

Project experimenteerruimte programma Natuur voor Elkaar

De provincie heeft de acties (waaronder natuurcompensatie) uit het koersdocument Natuur voor Elkaar projectmatig opgepakt. Zo zette zij een vraag uit bij de gemeenten voor mogelijke pilotprojecten, waarvan er uiteindelijk vijf zijn gekozen voor het project experimenteerruimte. Twee van deze projecten hebben betrekking op natuurcompensatie. Bij de eerste pilot liep het project vast door de strenge regelgeving rondom de herplantplicht bij het vellen van houtopstanden. Het betrof hier fruit- en vruchtenbomen die op agrarische grond aangelegd dienden te worden in het kader van de aanleg van een voedselbos. De provincie heeft naar aanleiding van deze pilot de Omgevingsverordening aangepast om voor vergelijkbare toekomstige situaties wel ruimte te bieden binnen het beleid.

De tweede pilot gaat over natuurcompensatie in het NNN en is nog niet afgerond (situatie juni 2019). In deze pilot zijn alle partijen (gemeente, initiatiefnemer, provincie) gelijktijdig bij elkaar aan tafel gebracht om tot een oplossing te komen voor de compensatieopgave. De provincie geeft aan dat de vernieuwing hierbij in de manier van werken zit. Het verschil met de reguliere werkwijze (voorkantsamenwerking bij ruimtelijke plannen) is dat vanuit de provincie niet alleen de eenheid Ruimte en Bereikbaarheid het overleg voert en eventueel de eenheid Natuur en Milieu om advies vraagt. De pilots zijn binnen de pilotgroepen zelf (tussentijds) geëvalueerd. Tijdens een event voor het programma Natuur voor Elkaar zijn de resultaten gepresenteerd, maar er zijn geen rapportages van de evaluatie beschikbaar²³.

2.3.4 Informatieverstrekking over beleid en regels

Informatie over beleid en regels natuur buiten en binnen het NNN

De bescherming van het NNN verloopt via het ruimtelijk spoor, waardoor initiatiefnemers vrijwel altijd via de gemeenten te maken krijgen met de regelgeving voor het NNN. De provincie stelt relevant beleid (Omgevingsvisie -en verordening) beschikbaar op haar website. Op deze pagina staan verwijzingen naar de teksten en kaarten van de (geconsolideerde) Omgevingsvisie en -verordening²⁴. Het NNN is op een digitale kaart weergegeven, maar er is geen kaart met daarop de ligging van compensatiegebieden.

Informatie over beleid en regels houtopstanden

De provincie heeft een webpagina met informatie voor particulieren of bedrijven die een kapmelding bij de provincie willen doen²⁵. De regels staan hier samengevat aan de hand van de vragen: Wie? Wat? Waarom? en er zijn elektronische formulieren beschikbaar om een melding te doen of om een ontheffing aan te vragen. Tevens wordt verwezen naar de wet- en regelgeving die van toepassing is.

De provincie stelt op de website dat vellingen gemeld melding moeten worden wanneer de houtopstand buiten de vastgestelde bebouwde kom houtopstanden ligt. Er is echter

²³ Interview provincie Overijssel

²⁴ [https://www.overijssel.nl/thema's/omgeving/omgevingsvisie/omgevingsverordening/geraadpleegd 9 september 2019](https://www.overijssel.nl/thema's/omgeving/omgevingsvisie/omgevingsverordening/geraadpleegd%209%20september%202019)

²⁵ [https://www.overijssel.nl/loket/vergunning/milieu-natuur/wet-0/geraadpleegd 6 september 2019](https://www.overijssel.nl/loket/vergunning/milieu-natuur/wet-0/geraadpleegd%206%20september%202019)

nergens een verwijzing naar waar de vastgestelde bebouwde kom van gemeenten te vinden is.

2.4 Informatievoorziening van GS aan PS

Norm

- PS worden periodiek op hoofdlijnen geïnformeerd over natuurcompensatie.

Bevindingen

- GS informeerden PS regelmatig over de wijziging van de regelgeving van het Rijk en de gevolgen voor provinciale taken.
- GS informeerden PS regelmatig over de actie om natuurcompensatie te vereenvoudigen bij de vernieuwing van het natuurbeleid (Natuur voor Elkaar)
- GS informeerden PS periodiek over de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) met betrekking tot houtopstanden.
- PS werd niet periodiek op hoofdlijnen geïnformeerd over de herbegrenzing van het NNN als gevolg van natuurcompensatie.

Onderwerpen informatievoorziening aan PS

Wij bekeken in hoeverre PS zijn geïnformeerd over onderwerpen die te maken hebben met natuurcompensatie. Daarbij is gekeken naar:

- Wijzigingen in de regelgeving over natuur van het Rijk.
- Ontwikkelingen van het provinciale natuurbeleid die gevolgen hebben voor natuurcompensatie
- Wijzigingen in het NNN als gevolg van natuurcompensatie
- Uitvoering van de VTH-taken voor de bescherming van houtopstanden

Wij raadpleegden daarvoor statenbrieven en -voorstellen en ook documenten die onderdeel uit maken van de P&C-cyclus en de beleidscyclus voor VTH. In figuur 11 vatten wij de informatievoorziening per thema samen.

Figuur 11: Samenvatting informatievoorziening PS (deel 1)

Thema	2016	2017	2018
 Wijziging regelgeving Rijk	<ul style="list-style-type: none"> •Wijziging Wnb •Wijziging omgevingsverordening •Vorbereiding implementatie Wnb •Voorlichting bij gemeenten/bedrijven 	<ul style="list-style-type: none"> •Omgevingsvisie krijgt status van Natuurvisie (in lijn met Wnb) 	
 Ontwikkeling provinciaal natuurbeleid	<ul style="list-style-type: none"> •Verkennen opties tot vereenvoudiging natuurcompensatie •Gesprekken gevoerd m.b.t. de vernieuwing van het natuurbeleid 	<ul style="list-style-type: none"> •Voorlopige resultaten van Natuur voor Elkaar •Kaderstelling en investeringsvoorstel 	<ul style="list-style-type: none"> •Regels herplantplicht aangepast n.a.v. pilot-projecten

Bron: P&C-documenten, VTH-jaarplan en-programma, statenvoorstellen en –brieven.

Figuur 11: Samenvatting informatievoorziening PS (deel 2)

Thema	2016	2017	2018
 Omgevingsvisie en verordening		<ul style="list-style-type: none"> •Begrenzing NNN is aangepast 	<ul style="list-style-type: none"> •Bevoegdheid GS wijzigen NNN geschrapt •Begrenzing NNN is aangepast
 Omgevingsvisie en verordening	<ul style="list-style-type: none"> •Beoordelen meldingen en ontheffingen kap houtopstanden •Naleefgedrag 	<ul style="list-style-type: none"> •Beoordelen meldingen en ontheffingen kap houtopstanden •Naleefgedrag •Controles houtopstanden en gebiedsbescherming N2000 •Vergunningverlening gebiedsbescherming N2000 	<ul style="list-style-type: none"> •Beoordelen meldingen en ontheffingen kap houtopstanden •Naleefgedrag •Controles houtopstanden en gebiedsbescherming N2000 •Vergunningverlening gebiedsbescherming N2000

Bron: P&C-documenten, VTH-jaarplan en-programma, statenvoorstellen en –brieven.

Wijzigingen regelgeving Rijk met gevolgen voor provinciale taken

GS informeerden in 2016 PS schriftelijk over de invoering van de Wet natuurbescherming en de implementatie²⁶. In de brief gaan GS in op de uitvoeringsregelgeving Wet natuurbescherming en geven een beschrijving van de samenhang tussen de Omgevingsvisie, Omgevingswet, Wet natuurbescherming en de Natuurvisie. Bij de vaststelling van de Omgevingsvisie en -verordening 2017 geven GS aan dat de Omgevingsvisie de status krijgt van een Natuurvisie op basis van de Wnb²⁷. Via een statenvoorstel stellen GS voor om de omgevingsverordening te wijzigen vanwege de inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming²⁸ en beschrijven de

²⁶ Implementatie Wet natuurbescherming (PS/2016/156)

²⁷ Vaststelling Omgevingsvisie en -verordening (PS/2017/119)

²⁸ Statenvoorstel wijziging omgevingsverordening ter uitvoering van de Wet Natuurbescherming (PS/2016/757)

gevolgen voor de taken van de provincie. In het jaarverslag over 2016 staat dat de implementatie van de nieuwe Wet Natuurbescherming is vormgegeven met aandacht aan het voorlichten van gemeenten en bedrijven.

Vernieuwing provinciale natuurbeleid, waaronder natuurcompensatie

Door middel van Groene tafels en werkateliers werkten GS met partijen samen aan een vernieuwing van het provinciaal natuurbeleid, waarbij vereenvoudiging van natuurcompensatie één van de thema's was. PS is op verschillende momenten hierover geïnformeerd. Allereerst bevatte de aftrapnotitie 'Natuur voor elkaar'²⁹ informatie over de voorlopige resultaten van de gesprekken met partners en het vervolgproces. Hierop volgend bood GS in 2017 als eindresultaat het Koersdocument Natuurbeleid³⁰ aan ter bespreking. Na bespreking volgde een Statenvoorstel waarin GS aangeven hoe het koersdocument kan worden geïntegreerd in het huidige natuurbeleid (als onderdeel van het omgevingsbeleid) en hoe de financiële aspecten kunnen worden verwerkt in de begroting. GS stelden kaders voor om het koersdocument te vertalen naar de Omgevingsvisie en stelden € 4 mln. ter beschikking voor de uitvoering van de acties uit het koersdocument Natuur voor elkaar. Eén van de acties is om een aantal pilots uit te voeren waarbij met partners verkend wordt om natuurcompensatie eenvoudiger te maken.

Ook in de begrotingen en jaarverslagen van de afgelopen drie jaar wordt bij de kerntaak Vitaal Platteland gerapporteerd over de ontwikkeling van de nieuwe natuurvisie en hoe daar met partners invulling aan is gegeven. Tevens wordt op hoofdlijnen gerapporteerd over acties die volgen uit het programma "Natuur voor elkaar", waaronder het vereenvoudigen van natuurcompensatie. In het jaarverslag 2018 wordt hier meer specifiek op ingegaan. GS geven aan dat de Beleidsregel voor herplantplicht van houtopstanden is aangepast als resultaat van de actie uit het programma Natuur voor Elkaar om natuurcompensatie te vereenvoudigen. Het betrof hier fruit- en vruchtenbomen die op agrarische grond aangelegd dienden te worden in het kader van de aanleg van een voedselbos.

Wijzigingen NNN door natuurcompensatie

Het NNN is onderdeel van de Omgevingsvisie en -verordening. Bij het voorstel van GS voor het vaststellen van de Omgevingsvisie en verordening 2017 geven GS aan dat de begrenzing van het NNN op een aantal locaties is aangepast aan periodieke uitvoeringsbesluiten³¹. Of GS hiermee doelen op besluiten van gemeenteraden over natuurcompensatie is niet duidelijk.

De Omgevingsvisie en -verordening worden met regelmatige actualisaties bij de tijd gehouden. De actualisaties zijn beleidsarm. Dit betekent dat alleen beleidswijzigingen worden verwerkt waartoe eerder is besloten door GS of PS. Verder worden omissies en kennelijke fouten hersteld³². GS leggen een voorstel tot actualisatie van de Omgevingsvisie en -verordening voor aan PS. Bij de actualisatie 2017/2018 is de

²⁹ Brief GS Groene tafels – vervolg (PS/2016/970)

³⁰ Kaderstelling en investeringsvoorstel natuurbeleid (PS/2017/833)

³¹ Vaststelling Omgevingsvisie en -verordening (PS/2017/119)

³² Statenvoorstel Actualisatie Omgevingsvisie en -verordening 2017/2018 (PS2018/494)

bevoegdheid van GS geschrapt om herbegrenzings door te voeren op de kaart van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) omdat GS geen meerwaarde ziet om met een aparte procedure herbegrenzings van het NNN door te voeren, terwijl PS in de jaarlijkse actualisatieronde de kaart voor het NNN ook aanpassen.

Bij de actualisatie 2017/2018 van de Omgevingsvisie en -verordening gaan GS specifiek in op een geval van natuurcompensatie. GS doet dit naar aanleiding van een zienswijze op het ontwerp. GS stellen voor de kaart van het NNN aan te passen waarbij een perceel buiten de begrenzing van het NNN wordt gebracht en de gronden waarop de compensatie heeft plaatsgevonden als NNN worden begrensd³³.

Bij de actualisatie 2018/2019 geven GS aan de begrenzing van het Natuurnetwerk Nederland (voorheen EHS) naar aanleiding van de uitvoering van de ontwikkelopgave NNN in gebiedsprocessen aan te passen³⁴. GS geven niet aan of herbegrenzing van het NNN ook noodzakelijk is vanwege voor natuurcompensatie.

Uitvoering van de VTH-taken voor de bescherming van houtopstanden

Via de begroting en het jaarverslag informeren GS op hoofdlijnen PS over de uitvoering van de VTH-taken waar de bescherming van houtopstanden een onderdeel van is. Meer gedetailleerde informatie over de werkvoorraad, de resultaten en het naleefgedrag wordt verstrekt via de VTH-beleidscyclus in de vorm van een jaarprogramma VTH en jaarverslag VTH. In de jaarprogramma's VTH is de inzet voor de bescherming van houtopstanden opgenomen. Vanaf 2017 is dit een provinciale taak als gevolg van de invoering van de Wet natuurbescherming.

Tabel 5: Werkvoorraad VTH-taak houtopstanden en gebiedsbescherming Wnb

	2017 gerealiseerd	2018 geëxtrapoleerd	2019 verwacht
Beoordeling melding velling	268	172	225
Beoordelingen verzoeken compensatie en ontheffingen	35	34	25
Vergunningverlening andere handelingen gebiedsbescherming N2000	-	0	5
Controles herplantplicht	189	200	225
Controles meldplicht	140	125	100
Illegale vellingen	36	300 uur	300 uur
Controle vergunningen overige activiteiten N2000 (ruimtelijke ingreep, evenementen, hydrologische ingreep)	15	15	15

Bron: Jaarprogramma VTH 2019.

³³ Statenvoorstel Actualisatie Omgevingsvisie en -verordening 2017/2018 (PS2018/494)

³⁴ Statenvoorstel Actualisatie Omgevingsvisie en -verordening 2018/2019 (2019/1100997)

In het jaarverslag wordt gerapporteerd over de aantallen meldingen voor het vellen van houtopstanden, de verzoeken tot compensatie of ontheffing van de herplantplicht en het naleefgedrag. In tabel 6 is de inzet van de provincie over de loop der jaren weergegeven.

Tabel 6: Inzet VTH-taak bescherming houtopstanden en gebiedsbescherming N2000

	2014	2015	2016	2017	2018
Beoordeling/adviezen meldingen	345	409	365	268	217
Beoordeling/adviezen over compensatie en ontheffingen	125	49	56	35	46
Aantal controles herplantplicht				189	198
Aantal controles meldplicht				140	101
Aantal controles overige activiteiten gebiedsbescherming N2000				15	7

Bron: Jaarprogramma's VTH

In de jaarverslagen wordt gerapporteerd over het naleefgedrag. Als gevolg van de wijzigingen bij het meten van naleefgedrag is er geen lange termijnbeeld te geven, met uitzondering van het aantal illegale vellingen.

Tabel 7: Naleefgedrag bescherming houtopstanden

	2014	2015	2016	2017	2018
% beoordeelde toezichtessenties boswet dat wordt nageleefd	90%	76%	-		
Illegale vellingen	26	42	30	36	60
Herplantplicht Wnb zonder overtreding			80%	73%	
Herplantplicht Wnb zonder zware overtreding			94%	99%	
Meldingsplicht Wnb zonder overtreding			80%	64%	
Meldingsplicht Wnb zonder zware overtreding			94%	99%	
Zonder overtreding					63%
Zonder zware overtreding					99%

Bron: VTH-jaarverslagen

3 Natuurcompensatie in de praktijk

In dit hoofdstuk gaan we eerst in op hoe de provincie natuurcompensatieprojecten monitort. Daarna bieden we een overzicht van de natuurcompensatieprojecten in de afgelopen 10 jaar. Op basis van een aantal casussen kijken we naar de besluitvorming en realisatie van natuurcompensatie. De bevindingen presenteren we eerst op hoofdlijnen, waarna we het hoofdstuk afsluiten met de bevindingen per casus.

3.1 Monitoren natuurcompensatie door de provincie

Norm

- De provincie monitort de uitvoering van de natuurcompensatiemaatregelen.
- De provincie voert regelmatig veldcontroles uit bij natuurcompensatieprojecten.

Bevindingen

- Gemeente voldoen in de helft van de gevallen (3 van de 6) niet aan de meldingsplicht die zij hebben bij GS ten tijde van het onherroepelijke worden van bestemmingsplannen waarin natuurcompensatie is geregeld. De provincie spreekt gemeenten hier vervolgens niet op aan.
- De compensatieboekhouding is niet compleet, niet altijd juist en niet actueel, waardoor de provincie beperkt zicht heeft op de besluitvorming over natuurcompensatie van het NNN via bestemmingsplannen.
- De provincie registreert meldingen voor het vellen van houtopstanden en verzoeken voor ontheffing voor de herplant van houtopstanden in het VTH-systeem. Bij de registratie van ontheffingen maakt zij geen onderscheid tussen ontheffingen voor de herplantplicht en ontheffing voor herplant op een ander locatie.

Vervolg bevindingen op volgende pagina

Bevindingen (vervolg)

- De provincie heeft beperkt zicht op de uitvoering en resultaten van natuurcompensatiemaatregelen, omdat zij geen periodieke administratieve controles en geen veldcontroles uitvoert op het realiseren van de geplande compensatie binnen het NNN.
- De provincie houdt toezicht op de naleving van de regels voor het vellen van houtopstanden door het uitvoeren van veldcontroles. Door de controlesystematiek is niet duidelijk welke deel van de ontheffingen wordt gecontroleerd.

3.1.1 Monitoren van natuurcompensatie in het NNN

Melden wijzigingen NNN door gemeenten

Gemeenteraden hebben de bevoegdheid om van het beschermingsregime van het NNN af te wijken, mits is voldaan aan de voorwaarden in artikel 2.7.4 van de Omgevingsverordening. Zodoende staat in de Omgevingsverordening dat gemeenten een melding moeten maken bij GS wanneer een bestemmingsplan waarin een ingreep in het NNN wordt toegestaan onherroepelijk is. Hierna kunnen GS bij de eerstvolgende actualisatie van de Omgevingsvisie- en verordening een voorstel tot wijzigen van het NNN voorleggen aan PS. De provincie is in deze opzet afhankelijk van gemeenten om zicht te houden op noodzakelijke wijzigingen in de begrenzing van het NNN.

Tot 2013 was deze constructie nog anders ingericht. Gemeenten moesten toen een ontheffing bij GS aanvragen voordat het NNN gewijzigd kon worden in een bestemmingsplan. Door de Omgevingsverordening te wijzigen werd de compensatieprocedure eenvoudiger en korter. Deze wijziging kwam tot stand als gevolg van een wijziging van de Barro. In plaats van een aparte procedure voor het verlenen van een ontheffing inclusief het ter inzage leggen van een ontwerpbesluit, vindt de afweging in het kader van het bestemmingsplan plaats en doet de gemeente een melding na het definitief worden van het bestemmingsplan.

Deze procedureverandering heeft invloed op de boekhouding van de provincie met betrekking tot ingrepen in natuurgebieden. Tot 2013 stelde de provincie zelf ambtelijk een boekhoudingsformulier op, op basis waarvan de EHS aangepast werd. Nu wordt de EHS aangepast op basis van de meldingen die gemeenten maken. Uit interviews blijkt dat het melden door gemeenten geen automatisme is en dat de provincie hier ook niet actief op stuurt en controleert.

Aan de provincie is op basis van de compensatieboekhouding een overzicht gevraagd van alle meldingen die zijn gedaan door gemeenten bij het definitief worden van bestemmingsplannen. Uit het overzicht van de provincie blijkt dat bij drie van de zes definitieve bestemmingsplannen geen melding is gedaan door de gemeente. Daarnaast bevat het overzicht van de provincie vastgestelde bestemmingsplannen. Op basis van de Omgevingsverordening hoeft de gemeente pas een melding te

maken wanneer een bestemmingsplan definitief is. Deze vastgestelde plannen behoeven dus nog geen melding, maar we zagen dat er bij drie van de acht door de gemeenteraad vastgestelde bestemmingsplannen al wel een melding was gedaan door de gemeente.

Compensatieboekhouding NNN

Het is aannemelijk dat de provincie een compensatieboekhouding bijhoudt van projecten waar natuurcompensatie aan de orde is gezien haar verantwoordelijkheid om natuurcompensatieverplichtingen in het NNN te monitoren. Zodoende vroegen wij de compensatieboekhouding op bij de provincie ten behoeve van dit onderzoek. De boekhouding bleek op dat moment niet up-to-date te zijn, waarop de provincie deze heeft bijgewerkt en aan ons toegestuurd (zie bijlage 2).

Om voldoende zicht te houden op wijzigingen in het NNN dient de boekhouding volledig te zijn en moet het in ieder geval informatie bevatten betreffende de verplichtingen zoals die in de Omgevingsverordening zijn vastgesteld. Dit betreft informatie over de gebruikte afwijkingmogelijkheid (zie paragraaf 2.2.), informatie over de ingreep, informatie over de compensatie en over de besluitvorming van gemeenten in het kader van de bestemmingsplanprocedure. In tabel 8 geven we aan in hoeverre de provinciale compensatieboekhouding voldoet aan deze voorwaarden.

Tabel 8: Informatie in compensatieboekhouding

Informatie	Status	Opmerkingen
Beschermingsregime	+	Staat vermeld, maar klopt bij een enkel project niet (casus Vliegveldstraat)
Ingreep		
Locatie ingreep	-	Niet vermeld, enkel af te leiden uit de naam van het plan en achterliggende documentatie.
Wezenlijke kenmerken/waarden NNN die verloren gaan	-	Niet of zeer globaal beschreven
Oppervlakte NNN dat verloren gaat	+	Meestal in m2 of hectares aangegeven
Compensatie		
Locatie	-	Niet vermeld, enkel af te leiden uit achterliggende documentatie.
Wezenlijke kenmerken/waarden NNN	-	Niet of zeer globaal beschreven.
Toevoeging oppervlakte NNN	+	Meestal in m2 of hectares aangegeven
Realisatie compensatie; gepland/voldaan	-	Niet vermeld.
Besluitvorming		
Status bestemmingsplan; ontwerp/vastgesteld/onherroepelijk	+/-	Vermeld, maar niet altijd actueel.
Melding gemeente	+/-	Soms vermeld dat er een meldingsformulier beschikbaar is ³⁵ .
Begrenzing NNN aangepast in Omgevingsvisie en –verordening.	-	Niet vermeld.
Volledigheid van de lijst	+/-	De projecten Reevediep, reconstructie N34 en de afvalwaterinjectielocatie Tubbergen-7 ontbreken.

Bron: *Compensatieboekhouding en documenten compensatieprojecten NNN.*

Doordat de compensatieboekhouding niet compleet, niet altijd juist en niet actueel is, ontbreekt een goed zicht op de stand van zaken van natuurcompensatie binnen het NNN. De compensatieboekhouding bevat verwijzingen naar het elektronisch documenten-systeem Overijssel (edo). Wij vonden via deze verwijzingen echter niet alle benodigde documenten rondom de besluitvorming over compensatieprojecten. De provincie is betrokken bij bestemmingsplannen met natuurcompensatie via het vooroverleg dat gevoerd wordt met gemeenten. Ambtenaren van de provincie geven aan dat zij daardoor wel een beeld hebben van de ingrepen en bijbehorende compensatie.

Controle op uitvoering compensatiemaatregelen NNN

Na de besluitvormingsfase van het bestemmingsplan raakt het project uit het zicht van de provincie. Uitzondering hierop zijn de projecten waar de provincie zelf

³⁵ Op verzoek van de rekenkamer heeft de provincie tijdens het onderzoek de compensatieboekhouding geactualiseerd voor de ingediende meldingen van gemeenten.

initiatiefnemer is, zoals projecten rondom de provinciale wegen. Uit gesprekken met de provincie blijkt dat zij geen periodieke administratieve- of veldcontroles uitvoert om na te gaan of natuurcompensatiemaatregelen in het NNN daadwerkelijk zijn uitgevoerd. De provincie beschouwt de controle op de uitvoering als een gemeentelijke taak, omdat zij verantwoordelijk zijn voor de handhaving van bestemmingsplannen. Hierdoor kan de situatie ontstaan waarin de gemeente zichzelf dient te controleren, omdat zij initiatiefnemer is.

3.1.2 Monitoren van herplant houtopstanden/boscompensatie

Registratie meldingen velling houtopstanden

De provincie is sinds 2017 verantwoordelijk voor de registratie van meldingen voor het vellen van houtopstanden. Voor deze tijd dienden initiatiefnemers meldingen in bij de Rijksdienst voor ondernemend Nederland (RVO). De provincie registreert meldingen en verzoeken voor ontheffing in het informatiesysteem voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. In het informatiesysteem wordt geen onderscheid gemaakt in het doel van het ontheffingsverzoek; ontheffing van de herplantplicht of ontheffing voor herplant op een andere locatie (boscompensatie).

Toezicht en handhaving vellingen houtopstanden

De provincie houdt meldingen voor de velling van houtopstanden in de cyclus van handhaving totdat herbebossing op een bosbouwkundig verantwoorde wijze is uitgevoerd. Volgens de geïnterviewde provinciale ambtenaren controleren zij ongeveer 1 op de 3 meldingen. De keuze om niet alle meldingen te controleren is gemaakt omdat het simpelweg niet mogelijk is alle meldingen te controleren sinds de provincie meer verantwoordelijkheden heeft gekregen voor het natuurbeleid. Welke locaties wel worden bekeken, is een beslissing van de toezichthouder. Deze kan er bijvoorbeeld voor kiezen om niet te controleren bij een kleinschalig velling. De initiatieven die gecontroleerd worden belanden op een controlelijst, overige projecten niet. Nadat een melding is gedaan kan een initiatiefnemer nog gedurende drie jaar een ontheffing aanvragen voor de herplant van de gekapte houtopstanden. Wanneer een initiatiefnemer een ontheffing aanvraagt voor herplant bij een melding die niet op de controlelijst staat, wordt ook de betreffende ontheffing niet gecontroleerd.. Hierdoor is niet duidelijk welke deel van de ontheffingen wordt gecontroleerd.

3.2 Ingrepen in natuurgebieden en natuurcompensatie

Norm

- De oppervlakte van het NNN in Overijssel neemt niet af als gevolg van nieuwe activiteiten.

Bevindingen

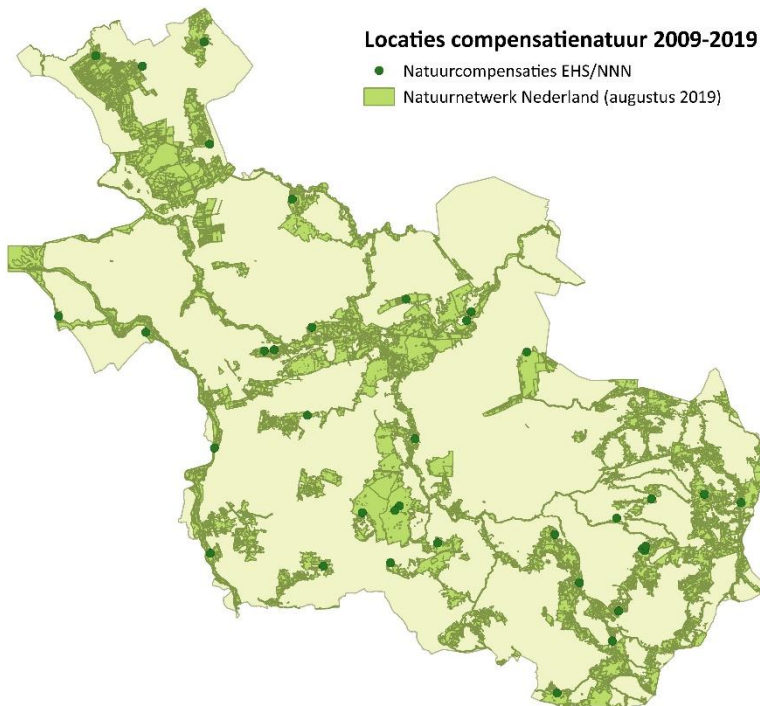
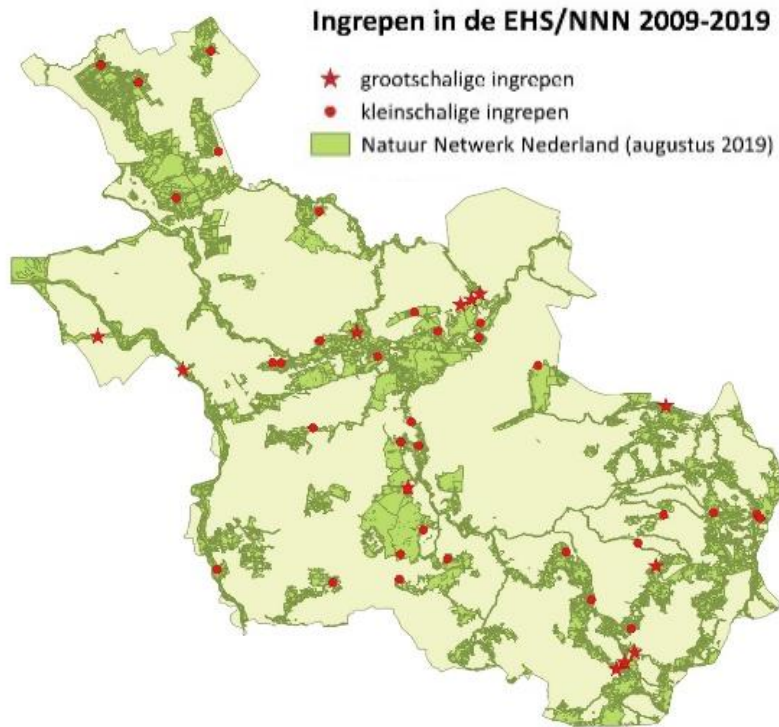
- De ingrepen in het NNN die sinds 2009 plaatsvonden zijn gemiddeld met een factor 1,8 in oppervlakte gecompenseerd. De oppervlakte van het NNN als gevolg van nieuwe activiteiten is dus toegenomen.
- Er vonden sinds 2009 zeven grootschalige ingrepen en 37 kleinschalige ingrepen plaats in het NNN waarbij natuurcompensatie is toegepast.
- De provincie verleende tussen 2010 en 2016 toestemming voor 69 vellingen van houtopstanden om op een ander locatie te herplanten (boscompensatie).

3.2.1 Ingrepen en natuurcompensatie in het NNN en N2000

Overzicht ingrepen en natuurcompensatie

Wij brachten voor dit onderzoek alle ingrepen en compensatie in het NNN en N2000-gebieden in kaart over de periode 2009-2019. Voor de overzichten baseerden wij ons voornamelijk op de provinciale compensatieboekhouding en bestemmingsplannen van de gemeenten. Ingrepen waarbij een definitief, vastgesteld of ontwerp bestemmingsplan, inpassingsplan of Tracébesluit bestaat, zijn meegenomen. De provincie heeft op verzoek van ons een controle gedaan op het bestaan van ingrepen met significante effecten op Natura 2000-gebieden. Uit deze controle kwamen geen aanvullende ingrepen in Natura 2000-gebieden naar voren. Op basis van deze informatie maakten wij twee kaarten gemaakt: één voor de locaties waar ingrepen in het NNN plaatsvonden en één met de natuurcompensatielocaties (figuur 12).

Figuur 12: Ingrep- en compensatielocaties in het NNN 2009-2019



Bron: Compensatieboekhouding provincie Overijssel en bestemmingsplannen gemeenten.

Ingrepen in het NNN

Sinds 2009 gaat het in totaal om 37 kleinschalige projecten in het NNN, waarvan 15 voor het uitbreiden van (woon)bebouwing. De overige projecten zijn: uitbreiding van (agrarische) bedrijven, aanleg van fietspaden, aanleg van natuurbegraafplaatsen en het bouwen van recreatiewoningen. In een aantal gevallen gaat het om de legalisatie van ingrepen die al hebben plaatsgevonden. De zeven grootschalige ingrepen in het NNN betreffen bijna allemaal infrastructurele projecten. Eén grootschalig project bevindt zich in N2000 gebied en is aan de ADC-criteria getoetst.

Voor ons overzicht hebben wij de compensatieboekhouding van de provincie met drie ingrepen aangevuld:

1. De realisatie van het Reevediep en Reevesluiscomplex.
2. De locatie voor het injecteren van afvalwater van de NAM in de gemeente Tubbergen.
3. De realisatie van de N34 in de gemeente Hardenberg via het bestemmingsplan J.C.Kellerlaan – Coevorden

Reevediep

De realisatie van het Reevediep en de Reevedam leidt tot het verdwijnen van rietmoeras in het Natura 2000-gebied “Veluwerandmeren”. GS van Flevoland en de staatssecretaris van Economische Zaken verleenden in 2013 een vergunning en de gemeenteraad van Kampen maakten de ontwikkeling mogelijk in het bestemmingsplan. De Raad van State deed uitspraak op de beroepen tegen het bestemmingsplan van Kampen en de Natuurbeschermingswet-vergunningen waarbij de aanleg van nieuw leefgebied (rietmoeras) ten onrechte is beschouwd als mitigerende maatregel. Volgens de Raad van State kan het project alleen doorgang vinden indien voldaan wordt aan ADC-toets-criteria (zie paragraaf 2.2.1). Er is daarom alsnog een ADC-toets uitgevoerd waarin de onderbouwing plaatsvindt³⁶. Uit de ADC-toets blijkt dat er circa 1,7 hectare vernietiging van rietmoeras plaatsvindt dat gecompenseerd moet worden. Deze compensatie in de vorm van een nieuw rietmoeras van 8 hectare was al in 2014 gerealiseerd.

Afvalwaterinjectie NAM

De locatie voor het injecteren van afvalwater door de NAM ligt in het NNN. Voor de schade aan het NNN heeft een financiële compensatie plaatsgevonden via het Nationaal Groenfonds.

Reconstructie N34

De N34 tussen Witte Paal en Hardenberg is niet in de compensatieboekhouding opgenomen, maar heeft wel tot aantasting van het NNN geleid. De compensatie is gecombineerd met de compensatieverplichtingen van andere ingrepen in het NNN.

Natuurcompensatie in het NNN

De natuurcompensatieprojecten uit figuur 12 betreffen projecten waarover een besluit is genomen na 2008. Het gaat in totaal om 34 locaties, wat niet overeenkomt

³⁶ Tauw, Addendum Passende beoordeling IJsseldelta-Zuid, Uitwerking ADC-criteria, mei 2015.

met het aantal ingreeplocaties uit de vorige paragraaf (37). Meerdere ingrepen kunnen namelijk op één locatie worden gecompenseerd. Andersom kan het ook zo zijn dat een aantasting van het NNN wordt gecompenseerd op meerdere locaties.

Ontwikkeling oppervlakte van het NNN als gevolg van natuurcompensatie

Op basis van de provinciale compensatieboekhouding geven wij inzicht in de oppervlakteontwikkeling van het NNN. Daarvoor corrigeren we zowel de boekhouding voor de status van het project (ontwerp, vastgesteld of definitief)³⁷ als de daadwerkelijke oppervlakte van de compensatie op basis van informatie uit het onderzoek.

Uit de analyse blijkt dat de ingrepen in het NNN die in vastgestelde en definitieve bestemmingsplannen zijn opgenomen in totaal 37,6 hectare in beslag nemen. Deze projecten zijn met een factor 1,8 gecompenseerd, waardoor het oppervlakte natuur is toegenomen met 28,4 hectare. Twee compensatieprojecten hebben een grote invloed op deze toename van de oppervlakte NNN:

- De reconstructie en aanleg van de N18 heeft qua ingreep een ruimtebeslag van 5,16 ha in het NNN van Overijssel en 27,46 ha in Gelderland. Echter, van het totaaloppervlak compensatienatuur voor dit project werd 16,1 ha in Overijssel gecompenseerd. Door deze scheve verhouding tussen de oppervlakte van de ingreep en die van de compensatie heeft dit project veel invloed op de resultaten in tabel 9.
- De aanleg van het Reevediep heeft qua ingreep een ruimtebeslag van 1,7 ha in het NNN. Er is 8 ha compensatienatuur aangelegd die aanvankelijk bedoeld was als mitigerende maatregel om de effecten op een N2000-gebied te beperken. Door een uitspraak van de rechter is deze maatregel als compensatiemaatregel aangemerkt en geldt niet meer als mitigatie (zie paragraaf 3.2.1)

Laten we deze twee ingrepen buiten beschouwing, dan nam het NNN met een factor 1,4 toe als gevolg van ingrepen in vastgestelde en definitieve bestemmingsplannen.

In tabel 9 zijn ook de oppervlaktes opgenomen van natuurcompensatieprojecten in het NNN die nog in de pijplijn zitten. Dit zijn compensatieprojecten die in ontwerp-bestemmingsplannen zijn geregeld of nog in vooroverleg zijn met de provincie³⁸.

³⁷ Informatie uit www.planviewer.nl

³⁸ Stand van zaken september 2019

Tabel 9: Verlies en compensatie oppervlakte NNN (hectare) 2009-2019

	Ingrep (ha)	Ingrepen (aantal)	Compensatie (ha)	Compensatie-factor
Vastgestelde en definitieve bestemmingsplannen	37,6	39	66,0	1,8
Vastgestelde en definitieve bestemmingsplannen, exclusief de casussen Reevediep en N18	30,7	37	41,9	1,4
Ontwerp-bestemmingsplannen en plannen in vooroverleg	1,2	5	2,0	1,6

Bron: Compensatieboekhouding provincie.

Tussen 2009 en 2019 zijn er 4 op kwalitatieve wijze gecompenseerd. Dat wil zeggen dat er geen oppervlakte aan het NNN is toegevoegd, maar een kwalitatieve impuls is gegeven aan de natuurwaarden op de betreffende locatie. De Omgevingsverordening biedt hiertoe de mogelijkheid bij kleinschalige ontwikkelingen. Daarnaast zijn twee ingrepen financieel gecompenseerd, eenmaal via een financiële bijdrage aan het Nationaal Groenfonds en eenmaal middels een financiële bijdrage aan een compensatieplan dat voor andere ingrepen is uitgevoerd en waar sprake is van overcompensatie.

3.2.2 Vellingen houtopstanden en compensatie

51

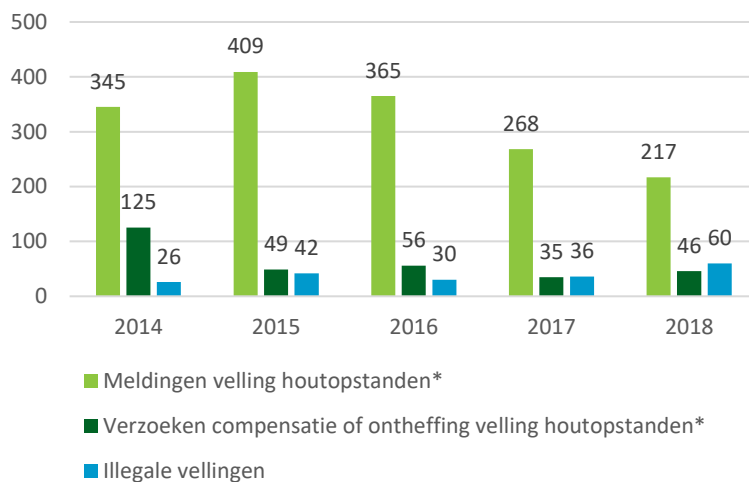
Natuurcompensatie provincie Overijssel

Meldingen vellingen houtopstanden (boskap)

In de jaarverslagen VTH rapporteert de provincie over het aantal vellingen van houtopstanden, het aantal verleende ontheffingen en het aantal illegale vellingen dat door de provincie is geconstateerd (figuur 13). Sinds de inwerkingtreding van de Wnb moeten alle vellingen gemeld worden bij de provincie. Onder de Boswet, die opging in de Wnb, was melding onnodig wanneer de boskap was toegestaan in een goedgekeurd bestemmingsplan. Logischerwijs zou het aantal meldingen gestegen moeten zijn in 2017 en 2018 door invoering van de Wnb. Echter, wijzen de cijfers juist op een daling van het aantal meldingen. Desgevraagd geven ambtenaren van de provincie aan dat de oorzaak waarschijnlijk ligt in het feit dat initiatiefnemers moeten wennen aan een nieuw systeem. Sinds 2017 moeten zij de melding namelijk online doen en niet meer op papier. De geïnterviewden verwachten dan ook dat het aantal meldingen en aanvragen voor ontheffing van de herplantplicht in de toekomst nog toeneemt. In aanvulling hierop speelt ook mee dat gemeenten nog onvoldoende weten dat bij elke bestemmingswijziging waarbij sprake is van compensatie ook een melding gedaan moet worden bij de provincie. Momenteel komen er nauwelijks meldingen en verzoeken tot ontheffing binnen betreffende het uitvoeren van een bestemmingsplan. In theorie kunnen deze verzoeken tot ontheffing nog komen, omdat de initiatiefnemer na de velling drie jaar de tijd heeft voor een verzoek om elders te compenseren.

Tot slot valt in figuur 13 op dat in 2018 aanmerkelijk meer gevallen van illegale vellingen geconstateerd zijn dan in de voorgaande jaren. In het jaarverslag VTH is hiervoor geen verklaring opgenomen.

Figuur 13: Aantal meldingen velling houtopstanden

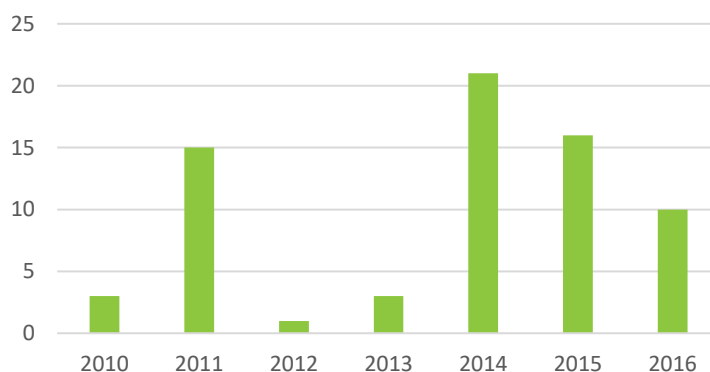


Bron: VTH-jaarverslagen provincie Overijssel.

Verleende ontheffingen voor herplant houtopstanden

Eerder merkten wij al op dat het mogelijk is een ontheffingen te krijgen voor de herplant op dezelfde of een andere locatie (boscompensatie). Het jaarverslag VTH maakt dit onderscheid naar de categorie ontheffingen niet. Wij hebben daarom extra gegevens opgevraagd bij de provincie om zicht te krijgen op het aantal boscompensatieprojecten. De provincie registreert echter niet de aard van de ontheffing en kan geen lijst met boscompensatieprojecten aanleveren na 2016. In figuur 14 geven wij daarom de ontheffingen aan die door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) zijn bijgehouden tot en met 2016. In de periode 2010 tot en met 2016 betrof het 69 ontheffingen waarbij de geveldde houtopstanden op een andere locatie gecompenseerd worden.

Figuur 14: Aantal ontheffingen voor herplant op andere locatie (aantal per jaar)



Bron: VTH-jaarverslagen provincie.

3.3 Bevindingen besluitvorming en realisatie compensatieafspraken

Normen

- Bij het besluit om de activiteit toe te staan zijn in ieder geval de volgende afwegingen gemaakt: de aanwezigheid van een (dwingende reden van groot) openbaar belang, de afwezigheid van reële alternatieven en het beperken van negatieve effecten. Deze afwegingen zijn onderbouwd.
- De provincie maakt gebruik van een standaard (reken)methodiek om de aantasting van de natuur en de compensatieopgave (kwantiteit en kwaliteit) te bepalen.
- De te realiseren natuurkwaliteit door compenserende maatregelen compenseert de schade die ontstaat als gevolg van de activiteit in het natuurgebied.
- De compensatiemaatregelen zijn conform de gemaakte afspraken uitgevoerd.

Bevindingen

- Bij de meeste casussen zijn de afwegingen bij het besluit om een ingreep toe te staan aanwezig en onderbouwd. De onderbouwing voor grootschalige ontwikkelingen sluit meer aan op de vereisten uit de Omgevingsverordening dan de onderbouwing voor kleinschalige ontwikkelingen. In de meeste gevallen is een compensatieplan aanwezig, waardoor de besluitvorming navolgbaar is.
- De provincie gebruikt bij het bepalen van de compensatieopgave geen standaard rekenmethodiek. De Spelregels EHS worden wel als vuistregel gehanteerd, maar niet strikt toegepast. Wel wordt er gekeken naar het behoud van areaal, kwaliteit en samenhang, maar deze aspecten zijn niet altijd duidelijk uit de stukken op te maken.
- Het natuurdoeltype op de plek van de ingreep wordt in de onderbouwing van de meeste casussen van kleinschalige ontwikkelingen niet besproken. Hierdoor is niet navolgbaar of de compensatie kwalitatief in verhouding staat tot de natuur die initieel aanwezig was.
- Compensatiemaatregelen zijn in de meeste gevallen kwalitatief niet volledig volgens afspraak uitgevoerd en/of onderhouden. In een enkel geval is de compensatienatuur jaren nadat de ingreep heeft plaatsgevonden nog niet gerealiseerd of is nog niet duidelijk hoe gecompenseerd dient te worden.
- Slechts een beperkt deel van de casussen bevat waarborgen voor de uitvoering van de compensatiemaatregelen. De meest gebruikte waarborgingsvariant is de voorwaardelijke verplichting in de regels van het bestemmingsplan. Bij grootschalige ontwikkelingen ontbreekt bij alle casussen een voorwaardelijke verplichting voor het uitvoeren van de compensatiemaatregelen.

3.3.1 Algemene bevindingen besluitvorming en realisatie compensatie

Voor ons onderzoek selecteerden we 14 casussen van natuurcompensatie die in de afgelopen tien jaar hebben plaatsgevonden. Bij de casussen waarbij de besluitvorming voor 2016 plaatsvond, hebben we zowel de besluitvorming om de ingreep te laten plaatsvinden als de daadwerkelijke realisatie van de compensatieafspraken bekeken. Bij de recentere casussen keken we enkel naar de besluitvorming, omdat het waarschijnlijk is dat het effect van de maatregelen op de natuurwaarden nog weinig zichtbaar is. De bevindingen van het casuonderzoek beschrijven we in deze paragraaf. In onderstaande tabel is een korte typering van de casussen opgenomen. Na de tabel volgt onze eerste algemene indruk met betrekking tot de casussen.

Tabel 10: Typering casussen natuurcompensatie die zijn beoordeeld

Nr.*	Naam ingreep	Typering ingreep	Jaar besluitvorming	Veldbezoek
G1	Spoorkruising Vliegveldstraat	Aanleg infrastructuur	Besluit gemeenteraad in 2015	Ja
G2	Reconstructie en aanleg N18	Aanleg infrastructuur	Tracébesluit Minister in 2013	Ja
G3	N340/N343	Aanleg infrastructuur	PIP 2012 en herziening PIP 2017 (besluit in 2018)	Nee
G4	Hanzelijn	Aanleg infrastructuur	Tracébesluit Minister in 2003	Nee
S1	Christinalust	Aanleg natuur-begraafplaats	Besluit gemeenteraad in 2018	Nee
K1	Omni Mobilae	Legalisatie outdoor-activiteiten	Ontheffing van GS in 2013 (legalisatie van activiteiten die sinds 1996 plaatsvonden)	Ja
K2	Fietspaden Vloddervaart en Roekebosch	Aanleg fietspaden door/ langs N2000-gebied	Ontheffing van GS in 2013	Ja
K3	Sluizen, theehuis, agrarisch bedrijf en N34	Aanleg sluizen, theehuis en uitbreiding agrarisch bedrijf	Besluit gemeenteraad in 2016	Ja
K4	Kwekerij Bornsedijk	Uitbreiding van kwekerij	Ontheffing GS in 2012	Ja
K5	Transportbedrijf Poppenallee	Uitbreiding en legalisatie	Gemeenteraad in 2018	Nee
K6	Waterzuiveringsinstallatie Vitens	Realisatie gebouwen	Gemeenteraad in 2019	Nee
H1	Hotel De Uitkijk	Kap bomen voor herstel zichtlijn	Kapmelding in 2006, 3 maal uitstel gevraagd voor herplant,	Ja

			goedkeuring compensatie in 2014 (kap vond plaats in 2006)	
H2	Masterplan Landgoed Twickel	Kap bomen voor aanleg talud N346	Kapmelding en goedkeuring compensatie in 2015.	Ja
H3	Sallandsche Golfclub De Hoek	Kap bomen	Kapmelding en goedkeuring compensatie in 2016	Nee

**G = grootschalige ontwikkeling, K = kleinschalige ontwikkeling, S = saldobenadering en H = herplant houtopstanden/boscompensatie*

Bron: Factsheets FF advies, documenten besluitvorming

Natuurbeheertype/natuurdoel

Het valt op dat bij de besluitvorming de compensatie-afspraken vaak wel zijn vastgelegd, maar dat dit niet geldt voor het natuurdoeltype dat verloren gaat door de ingreep. Vanwege het ontbreken van informatie over de initiële begroeiing, is het lastig te beoordelen of compensatie kwalitatief in verhouding staat tot hetgeen wordt verwijderd.

Rekenmethodiek

De provincie hanteert bij de bepaling van de compensatie geen standaard rekenmethodiek. In interviews geeft zij aan dat zij de spelregels EHS, waarin rekenregels zijn opgenomen over de te compenseren oppervlakte, wel in het achterhoofd houden bij de bepaling van de compensatieomvang. De provincie geeft aan dat de Spelregels EHS een te kwantitatieve benadering hanteren terwijl zij vooral op kwalitatieve wijze naar de compensatie wil kijken. Dit betekent dat men hierbij streeft naar het behoud van areaal, kwaliteit en samenhang van het NNN. Dit maakt de argumentatie in de besluitvorming in sommige gevallen moeilijk navolgbaar.

Boscompensatie/Herplant houtopstanden

Bij bestudering van de casussen valt op dat vaak wanneer er sprake is geweest van compensatie waarbij bos moet worden aangelegd, dit niet altijd ecologisch verantwoord plaatsvindt. Zo zagen we een casus waarbij ecologisch waardevolle natuur zou moeten worden weggehaald en vervangen door jonge aanplant. Daarnaast zagen wij dat de aanplant van bomen wel was gedaan, maar dat hierbij bijvoorbeeld een gebrek was aan variatie in onderlinge afstand, hoogte en soorten.

3.3.2 Besluitvorming en realisatie compensatie bij grootschalige ontwikkelingen in het NNN

Tabel 11 biedt een samenvatting van de onderbouwing van het besluit om grootschalige ontwikkelingen toe te staan in het NNN en de realisatie van de compensatie-afspraken. De onderbouwing van de scores is staat in bijlage 1.

Tabel 11: Samenvatting onderbouwing realisatie grootschalige compensatieprojecten

Naam ingreep	Openbaar belang	Beperking effecten	Impuls NNN/EHS	Afweging alternatief	Waarborg	Realisatie
Spoorkruising Vliegveldstraat	+	+	+	+	-	+
Realisatie N18	+	+	+/-	+	-	+/-
N340/N343	+	+	+	+	-	n.v.t.
Hanzelijn	+	+	+/-	+	+/-	-

Bron: FF advies, bestemmingsplannen en compensatieplannen.

Onderbouwing grootschalige ontwikkelingen

Uit de bestudeerde casussen voor grootschalige ontwikkelingen blijkt de onderbouwing om te voldoen aan het “nee, tenzij”-beleid van de provincie over het algemeen volledig te zijn. Voor deze ingrepen zijn compensatieplannen gemaakt waardoor de onderbouwing navolgbaar is.

Compensatie Hanzelijn

De casus Hanzelijn is één van de projecten in de compensatieboekhouding. Uit de achterliggende stukken was niet duidelijk welke compensatie-afspraken zijn gemaakt. Navraag bij de provincie leerde ons dat het oorspronkelijk de bedoeling was om de Hanzelijn te compenseren via de nieuwe natuur die ontwikkeld is voor de Bypass Kampen/ Reevediep. De hectares natuur die oorspronkelijk voor compensatie van de Hanzelijn waren bedacht, zijn echter volledig opgenomen in de natuurambitie voor de Bypass Kampen/het Reevediep. Zodoende gold deze nieuwe natuur niet meer als compensatie voor de Hanzelijn. In november 2018 sloten ProRail en Staatsbosbeheer een overeenkomst om de compensatie op een andere manier te regelen. ProRail draagt hiervoor gronden over aan Staatsbosbeheer die de inrichtingsmaatregelen en het beheer zal uitvoeren. De gronden waarop compensatie plaats moet vinden, waren tot februari 2017 in eigendom van de provincie en zijn hiervoor overgedragen aan ProRail. Volgens informatie van de provincie zijn de percelen waarop compensatie zal plaatsvinden in de zomer van 2019 bekend geworden.

Borging afspraken

Bij geen van de gekozen grootschalige casussen is een voorwaardelijke verplichting opgenomen. In gesprek met de provincie wordt dit beeld bevestigd. In veel gevallen is de provincie zelf initiatiefnemer en gaat zij er van uit dat compensatie wordt gerealiseerd en dat een voorwaardelijke verplichting dus overbodig is.

3.3.3 Besluitvorming en realisatie compensatie bij kleinschalige ontwikkelingen in het NNN (incl. saldobenadering)

Tabel 12 en 13 bieden een samenvatting van onze beoordeling betreffende de onderbouwing van het besluit om een kleinschalige ontwikkeling of saldobenadering toe te staan in het NNN en de realisatie van de compensatie-afspraken hierbij. De onderbouwing van de scores staat in bijlage 1. Het compensatieproject "Christinalust" gebruikt de saldobenadering en kent, op basis van de Omgevingsverordening, andere criteria waaraan getoetst wordt. Dit project namen we daarom op in een aparte tabel. Bij de bespreking van onze bevindingen onder de tabellen voegen we de saldobenadering en kleinschalige ontwikkelingen samen.

Tabel 12: Onderbouwing saldobenadering compensatieproject

Naam ingreep	Impuls kwaliteit en kwantiteit	Onderlinge samenhang	Waarborg	Realisatie
Christinalust	+	+	+	Nvt

Bron: FF advies, bestemmingsplannen en compensatieplannen.

Tabel 13: Samenvatting onderbouwing/realisatie kleinschalige compensatieprojecten

Naam ingreep	Beperking effecten	Impuls NNN/EHS	Afweging alternatief	Waarborg	Realisatie
Omni Mobilae	+	+	+/-	+	+/-
Fietspaden Vloddervaart en Roekebosch	+	+/-	-	-	+/-
Sluizen, theehuis, agrarisch bedrijf en N34	+	+/-	+/-	-	+
Kwekerij Bornsedijk	+	+/-	+	-	+/-
Transportbedrijf Poppenallee	+/-	+	-	-	Nvt
Waterzuiveringsinstallatie Vitens	+	+	+	+	Nvt

Bron: FF advies, bestemmingsplannen en compensatieplannen.

Onderbouwing kleinschalige ontwikkelingen voldoet gedeeltelijk

Uit de bestudeerde casussen van kleinschalige ontwikkelingen blijkt dat er bij de onderbouwing soms omissies zijn. Met name de afweging van alternatieven ontbreekt regelmatig. Een verklaring daarvoor is dat er bij twee casussen sprake is van het legaliseren van een bestaande situatie. Van een serieuze afweging van alternatieven is dan geen sprake meer.

Borging afspraken

In de meeste gevallen is er geen voorwaardelijke verplichting opgenomen in de regels van het bestemmingsplan. In één casus is er een voorwaardelijke verplichting aanwezig en is een privaatrechtelijke overeenkomst afgesloten tussen de particuliere initiatiefnemer en de gemeente. In gesprek met de gemeente wordt aangegeven dat er de laatste jaren meer met voorwaardelijke verplichtingen wordt gewerkt. Dit beeld zien wij ook terug in de bestudeerde casussen.

Realisatie door particulieren

Wanneer realisatie door kleine particuliere initiatiefnemers is verricht, zien wij dat deze vaak niet volgens de vereisten uit de verordening is uitgevoerd. Vaak is wel een poging gedaan tot aanplant, maar is dit niet op een ecologisch wenselijke manier is uitgevoerd. Dit betekent dat niet (genoeg) rekening is gehouden met de omstandigheden waaronder de aanplant het best uitgroeit tot waardevolle natuur en in welke combinaties van plantsoorten. Heel anders is dit bij projecten waar bijvoorbeeld Rijkswaterstaat de initiatiefnemer is of waarbij Landschap Overijssel eigenaar is van de grond waarop wordt gecompenseerd. Hierbij is goed nagedacht over de ecologische waarde dat het stuk grond dient te bezitten en de beplanting is hier zorgvuldig op aangepast. Onderzoek door particuliere initiatiefnemers is ook een punt van aandacht. We zagen bij veldbezoeken dat er wel is ingeplant, maar dat het vervolgens tekort schiet in het onderhoud van het ingezaaide stuk land. Hierdoor kan de natuur zich niet tot de gewenste kwaliteit ontwikkelen.

Onderbouwing compensatie in verhouding tot de ingreep

Tijdens de beoordeling van de besluitvorming valt het ons op dat kleine ingrepen veel bewijslast hebben om te mogen compenseren. Zo moeten ecologisch onderzoeken worden ingediend, dient de aanplant op ecologisch verantwoorde wijze te geschieden en moet de compensatie daarnaast ook nog op correcte wijze worden onderhouden. Dit vergt veel van een particuliere initiatiefnemer die bijvoorbeeld simpelweg een uitbouw wil realiseren. Ook binnen de provincie constateert men dat deze bewijslast hoog is in verhouding tot de ingreep.

3.3.4 Besluitvorming en realisatie bij boscompensatie en natuur en bos buiten het NNN

In tabel 14 hebben we onze beoordeling van de onderbouwing van het besluit om boscompensatie toe te staan en de realisatie van de compensatie-afspraken samengevat. De onderbouwing van de scores is staat in bijlage 1. Bij één casus vindt kap plaats buiten het NNN. Bij deze casus bleek de betreffende locatie geen bestemming bos of natuur te hebben. Of de compensatie-afspraken worden gerealiseerd voor bos en natuur buiten het NNN hebben we daarom niet onderzocht.

Tabel 14: Samenvatting onderbouwing/realisatie boscompensatieprojecten

Naam ingreep	Oud bos	Bosbouwkundig verantwoord	Behouden kwaliteit	Behouden kwantiteit	Realisatie
Hotel De Uitkijk	+	+	-	+	+/-
Landgoed Twickel	+	+/-	+/-	+	-
Sallandsche Golfclub De Hoek	+/-	+/-	-	+	Nvt

Bron: FF advies, bestemmingsplannen en compensatieplannen

Inpassing in bestaande boskernen

In de door ons bekeken boscompensatieprojecten was meermaals sprake van compensatie in bestaande boskernen. Hierbij viel op dat het vaak ecologisch waardevolle gebieden betrof die zouden worden vervangen door de compensatienatuur. In twee gevallen had compensatie (nog) niet plaatsgevonden, waardoor de kostbare natuur tot op heden behouden is gebleven. Dit roept echter wel vragen op over de selectie van compensatielocaties.

Beplantingsplan

In de door Rekenkamer bekeken boscompensatie-casussen ontbrak het telkens aan een beplantingsplan. Hierdoor was het onduidelijk welke soorten in welke hoeveelheid aangeplant dienden te worden. Zodoende konden wij in geen van de bekeken gevallen vaststellen of er daadwerkelijk sprake was van een versterking van de boskern.

Realisatie herplant

Bij één van de twee casussen waarbij we de realisatie bekeken heeft de herplant niet plaatsgevonden. Op basis van twee onderzochte casussen kunnen daar geen algemene conclusies aan verbonden worden. Het toont wel aan dat een verplichting tot herplant niet automatisch wordt nageleefd.

Kap binnen en buiten het NNN

Bij een casus waarbij kap binnen het NNN plaatsvond, werd circa 40 jaar oud bos omgevormd tot heide. Het was niet nodig om het NNN hiervoor aan te passen. Bij een andere casus vond kap deels in het NNN plaats. Bij de besluitvorming over het toestaan van de kap wordt hier geen melding van gemaakt. De vigerende bestemming is nog steeds natuur. De begrenzing van het NNN zou gewijzigd moeten worden, maar dat is niet gebeurd. Bij de derde casus vond kap plaats buiten het NNN. De locatie van de kap heeft niet de bestemming bos of natuur. Een compensatieverplichting op basis van de Omgevingsverordening is hier niet van toepassing.

Bijlage 1: Bevindingen per casus

G1 Spookruising Vliegveldstraat Hengelo

De overweg Vliegveldstraat (N737) bij Deurningen over de spoorlijn Hengelo-Oldenzaal wordt vervangen door een wegviaduct. Door de aanleg van de ongelijkvloerse kruising verdwijnen de ontsluitingswegen van twee nabijgelegen landbouwpercelen.

Tabel 15: Beoordeling besluitvorming en realisatie casus spookruising Vliegveldstraat

Bevindingen		
Volledigheid dossier	+	Afwegingen in besluitvorming provincie niet te achterhalen, omdat correspondentie ontbreekt. Wel blijkt dat vooroverleg heeft plaatsgevonden. Verdere documentatie wel volledig.
Beperking effecten	+	De effecten van de ingreep en hoe deze worden beperkt, zijn in de Voortoets Natuurbeschermingswet opgenomen.
Onderbouwing impuls NNN/EHS, rekenmethodiek	+/-	Er wordt met verschillende oppervlakten gerekend, wat tot verwarring leidt. Na een herberekening lijkt er sprake van overcompensatie. Echter, wordt niet beargumenteerd waarom één van de natuurdoeltypen niet wordt gecompenseerd.
Afweging alternatieven	+	Locatiealternatieven zijn niet aan de orde, omdat men is gebonden aan een vast wegtracé. Inrichtingsalternatieven met minder schade aan natuur en landschap zijn bekeken, maar niet mogelijk. Gebrek aan reële alternatieven is onderbouwd.
Openbaar belang	+	Verkeersveiligheid, verkeersdoorstroming en verbetering van luchtkwaliteit. In de Voortoets ecologie komen deze aspecten rondom het openbaar belang uitgebreid aan bod.
Waarborg uitvoering	-	In de regels van het bestemmingsplan is geen voorwaardelijke verplichting opgenomen. Er is geen privaatrechtelijke overeenkomst afgesloten.
Realisatie	+	De compensatie is op de afgesproken twee percelen gerealiseerd, met de juiste oppervlakten en soorten zoals die in het beplantingsplan staan. De inrichting van het grootste compensatieperceel doet denken aan productiebos en richt zich nauwelijks op de creatie van natuurwaarden. De aanplant op het andere perceel is wel

gericht op het realiseren van een gevarieerd bostype daarmee van natuurwaarden.
Uitkomst: Compensatie is volgens afspraak gerealiseerd, maar er is meer ecologische winst te behalen.

Bron: FF advies in opdracht van de Rekenkamer, documenten besluitvorming.

G2 Reconstructie en aanleg N18

Rijkswaterstaat heeft de N18 tussen Varsseveld en Enschede aangepast, voornamelijk om verkeersveiligheids- en leefbaarheidsproblemen op en rond de N18 op te lossen. De aanpassing van de weg leidt tot ruimtebeslag op de EHS en houtopstanden die buiten de EHS verloren gaan. In de provincie Gelderland is het ruimtebeslag op de EHS 27,46 ha en in de provincie Overijssel 5,16 ha.

Tabel 16: Beoordeling besluitvorming en realisatie casus Reconstructie en aanleg N18

Bevindingen		
Volledigheid dossier	+	Belangrijke documenten zijn aanwezig. Echter ontbreken er duidelijke kaarten en een email waarna wordt verwezen.
Beperking effecten	+	De wezenlijke kenmerken en waarden die worden aangetast komen uitgebreid aan bod. Mitigerende maatregelen zijn opgenomen in het mitigatie- en compensatieplan.
Onderbouwing impuls NNN/EHS, rekenmethodiek	+/-	De aantasting en compensatie van oppervlakte en natuurdoeltypen zijn gespecificeerd. Echter, onduidelijk is waarom er niet met een toeslag wordt gerekend en waarom niet alle verloren natuurdoeltypen worden gecompenseerd.
Afweging alternatieven	+	Door middel van een quickscan worden kansrijke locaties in beeld gebracht aan de hand van natuurbeheertypen, oppervlakten en maatregelen. Hieruit wordt ook duidelijk waarom er geen natuurvriendelijkere alternatieven zijn.
Openbaar belang	+	In de toelichting bij het Tracébesluit staat dat de N18 een belangrijke verkeersverbinding is waarvan de verkeersveiligheid, leefbaarheid en doorstroming t.b.v. de regionale economische ontwikkeling verbeterd moet worden.
Waarborg uitvoering	-	Geen voorwaardelijke verplichting in relevante bestemmingsplannen of de partiële herziening. Ook geen privaatrechtelijke overeenkomst.
Realisatie	+/-	Van de vier deelgebieden zijn twee deelgebieden gerealiseerd. Hier zijn de nagestreefde natuurdoeltypen in de kiem aanwezig, maar omdat de inrichting pas recent is gerealiseerd, kunnen geen conclusies worden getrokken over de ontwikkeling van natuurwaarden. Bij het beheer van één van de compensatiepercelen van het deelgebied Rutbek Moat zal de begrazingsdruk naar beneden moeten worden bijgesteld om doelstellingen te bereiken. Uitkomst: De compensatie is nog niet volledig gerealiseerd, maar zal volgens de planning in 2019 worden afgerond.

Bron: FF advies in opdracht van de Rekenkamer, documenten besluitvorming.

G3 N340 Zwolle-Ommen

In het Provinciaal Inpassingsplan N340/N48 Zwolle-Ommen (2012) wordt als doel gesteld de opwaardering van de N340/N48 tussen Zwolle en Arriërveld mogelijk te maken. In 2014 is dit plan versoerd door bijstelling van het beschikbaar budget van € 260 naar € 160 miljoen. Uiteindelijk is in 2018 het PIP 2017 vastgesteld met daarin de versoerde maatregelen.

Tabel 17: Beoordeling besluitvorming casus N340 Zwolle-Ommen

Bevindingen		
Volledigheid dossier	+/-	Er is nog geen definitief compensatieplan, maar de EHS-compensatie is wel bepaald en het PIP is bijgevoegd.
Beperking effecten	+	Door zorgvuldige inpassing van mitigerende maatregelen (ecoduct en andere faunavoorzieningen) worden wezenlijke kenmerken en waarden niet aangetast. Overigens is mitigatie in het PIP 2017 een stuk beperkter dan in het PIP 2012.
Onderbouwing impuls NNN/EHS, rekenmethodiek	+	Kwantitatief en kwalitatief gezien voldoende compensatie, conform de Spelregels EHS.
Afweging alternatieven	+	Via de PlanMER-procedure zijn meerdere alternatieven bekeken. Uiteindelijk is er gekozen voor een combinatiealternatief, dat jaren later ook nog verder is versoerd. Maatregelen zijn daardoor minder vergaand dan initieel het plan was.
Openbaar belang	+	De N340 vormt een primaire verbinding en is aangewezen als hoofdinfrastructuur met een daarbij behorend ontwikkelingsperspectief. Met de opwaardering van de N340 beoogt de provincie de sociaaleconomische omstandigheden te verbeteren en dus spreekt men van een dwingende reden van openbaar belang.
Waarborg uitvoering	-	De initiatiefnemer en het bevoegd gezag zijn beiden de provincie. Er is geen voorwaardelijke verplichting opgenomen in de regels van het inpassingsplan.
Realisatie		Niet onderzocht.

Bron: FF advies in opdracht van de Rekenkamer, documenten besluitvorming.

G4 Hanzelijn

Als gevolg van de aanleg van de Hanzelijn (van Lelystad via Dronten en Kampen naar Zwolle) worden op enkele locaties langs het tracé natuurgebieden aangetast, zowel in omvang als in kwaliteit. Het betreft in totaal 13,9 ha natuur in Overijssel.

Tabel 18: Beoordeling besluitvorming casus Hanzelijn

Bevindingen		
Volledigheid dossier	+/-	Er is geen compleet compensatieplan dat alle aspecten van natuurcompensatie beschrijft. De informatie is gefragmenteerd aanwezig in een compensatie-ontwerp, offerte en een overeenkomsten tussen ProRail en Staatsbosbeheer.
Beperking effecten	+	In het compensatie-ontwerp uit 2010 zijn als mitigerende maatregelen faunapassages opgenomen.
Onderbouwing impuls NNN/EHS, rekenmethodiek	+/-	De compensatie-opgave en de beoogde natuurdoeltypen van de compensatienatuur zijn afzonderlijk beschreven. Een onderbouwing waarom met de beoogde inrichting van de compensatiepercelen aan de compensatieopgave wordt voldaan, ontbreekt.
Afweging alternatieven	+	In Trajectnota/MER van juni 2000 opgenomen .
Openbaar belang	+	In Trajectnota/MER van juni 2000 opgenomen.
Waarborg uitvoering	+/-	Er is een overeenkomst tussen Staatsbosbeheer en ProRail uit 2018 over het overdragen van gronden en de uitvoering van inrichtingsmaatregelen. Er is geen waarborg via een ruimtelijk plan of een overeenkomst tussen ProRail en provincie over de realisatie van de natuurcompensatie.
Realisatie	-	Niet onderzocht. Volgens informatie van de provincie zijn de percelen waarop compensatie zal plaatsvinden in de zomer van 2019 bekend geworden.

Bron: Documenten besluitvorming.

S1 Christianalust Enschede

Natuurbegraven Nederland is voornemens op het landgoed een natuurbegraafplaats te ontwikkelen. Voor de plannen is het van belang dat de gronden de bestemming "Natuur" krijgen. Voor de natuurbegraafplaats is gebruik gemaakt van de saldobenadering (zie paragraaf 2.2.3). Er is daarom op andere aspecten getoetst dan de andere casussen.

Tabel 19: Beoordeling besluitvorming casus Christinalust Enschede

Bevindingen		
Volledigheid dossier	+	Het bestemmingsplan verwijst naar diverse bijlagen betreffende ecologische aspecten en de compensatieverplichting.
Verbetering van kwaliteit <u>en</u> kwantiteit	+	In de gebiedsvisie staat de beoogde natuurontwikkeling beschreven. De natuurontwikkeling richt zich op de omvorming van monotone naaldhoutopstanden naar gemengde loofhoutopstanden en meer open terreinen met heide en vochtige&droge schaalgraslanden. Op een luchtfoto is gemarkeerd welke negatieve en welke positieve ontwikkelingen er in het NNN zijn en is een beheertypekaart voor de bestaand en de beoogde situatie opgenomen. Er wordt 3 hectare nieuwe natuur binnen de zone ONW gerealiseerd. De bestemming wordt gewijzigd van landbouw naar natuur. Deze gronden zijn nog in gebruik als landbouwgrond door maai- en afvoerbeheer zullen deze gronden zich ontwikkelen naar droge schraalgraslanden/droge heidevegetatie. Een deel wordt ingericht als loofbos. Negatieve maatregelen zijn de aanleg van een parkeerplaats en de bouw van een ceremonieruimte. De oppervlakte van deze ingrepen samen is 0,32 ha.
Onderlinge samenhang	+	In de gebiedsvisie zijn de activiteiten en plannen voor compensatie in samenhang beschreven.
Waarborg uitvoering	+	In de gebiedsvisie staat dat initiatiefnemer en gemeente een overeenkomst sluiten. Tevens wordt een voorwaardelijke verplichting in de regels van het bestemmingsplan opgenomen.

Bron: FF advies in opdracht van de Rekenkamer, documenten besluitvorming.

K1 Omni Mobilae

Outdoorcentrum Outdoor Mobilae organiseert sinds 1996 (outdoor)activiteiten in een bosgebied ten noorden van Raalte. De natuurcompensatie vindt plaats voor de legalisatie van illegale outdoor-activiteiten binnen het NNN.

Tabel 20: Beoordeling besluitvorming en realisatie casus Omni Mobilae

Bevindingen		
Volledigheid dossier	+	Het bestemmingsplan en het bedrijfsnatuurplan geven een tamelijk goed beeld van de natuurwaarden en de compensatie.
Beperking effecten	+	De effecten worden deels beperkt door het buiten de EHS verplaatsen en verkleinen van het paintballterrein.
Onderbouwing impuls NNN/EHS, waaronder rekenmethodiek.	+	De oppervlakte van de EHS neemt af (800 m ²), maar het is wel aannemelijk dat de waarden en kenmerken worden versterkt. Plannen staan in een bedrijfsnatuurplan. Zo wordt het bos geoptimaliseerd door natuurontwikkeling aan de randen (struweelbeplanting) en verdere ontwikkeling van een gevarieerd bos met een goede kruid- en struiklaag.
Afweging alternatieven	+/-	De optie om een nabijgelegen terrein te kopen is bekeken maar niet haalbaar. Daarnaast zijn verschillende percelen in de buurt bekeken. Het is lastig te bepalen of er een complete afweging van alternatieven is gemaakt, omdat het een situatie betreft die al sinds 1996 zo bestaat. Uiteindelijk is gekozen om binnen het huidige perceel te schuiven met de activiteiten.
Waarborg uitvoering	+	In het bestemmingsplan zijn specifieke gebruiksregels opgenomen met voorwaarden voor het beheer alsmede inrichtingsmaatregelen uit het bedrijfsnatuurplan.
Realisatie	+/-	De optimalisatie van de bestaande bosranden rond het Highland games-terrein en de parkeerplaats is slechts in zeer beperkte mate gerealiseerd. De geplande struweelstroken hebben niet de vereiste breedte van 10 meter, aanplant is in zeer geringe mate uitgevoerd en wordt ook niet onderhouden. Het pad naar de blokhut ligt in de 10 meter zone die bedoeld is voor bosontwikkeling. Wel is langs de toegangsweg een rij berken geplant. Verder is nog een stevige stap te zetten in de geplande optimalisatie van het bos op de rest van het terrein. Uitkomst: De compensatiemaatregelen zijn gedeeltelijk uitgevoerd en behoeven nog meer aandacht.

Bron: FF advies in opdracht van de Rekenkamer, documenten besluitvorming.

K2 Fietspaden Vloddervaart/Roekebosch en Parkeerplaats Belt-Schutsloot

De fietspaden worden de ontbrekende verbinding tussen bestaande routes die onderdeel uitmaken van het fietspadennetwerk. Het fietspad Vloddervaart ligt gedeeltelijk binnen en gedeeltelijk langs de grens van het N2000-gebied Weerribben (tevens NNN). Het fietspad Roekebosch ligt geheel binnen het N2000-gebied De Wieden (tevens NNN). Met de compensatie van de fietspaden is eveneens de compensatie van de aanleg van een parkeervoorziening in Belt-Schutsloot meegenomen. De parkeervoorziening ligt langs de grens van het N2000-gebied.

Tabel 21: Beoordeling besluitvorming casus Fietspaden Vloddervaart/Roekebosch en Parkeerplaats Belt-Schutsloot

Bevindingen		
Volledigheid dossier	+/-	Belangrijke beleidsstukken zijn aanwezig, voor de parkeerplaats ontbreekt een actueel vastgesteld bestemmingsplan.
Beperking effecten	+	Het fietspad bij Vloddervaart is natuurinclusief ontworpen, maar zal desondanks voor meer verstoring zorgen dan de bestaande situatie. Uit de natuurtoets rondom het fietspad bij Roekebosch blijkt dat er geen significante negatieve effecten zullen optreden.
Onderbouwing impuls NNN/EHS, rekenmethodiek	+/-	Beide fietspaden en de parkeervoorziening worden gecompenseerd door een toename in het aantal ha EHS. In het verzoek voor ontheffing zijn de compensatielocaties beschreven. Voor één van de twee compensatielocaties is het niet duidelijk welke nieuwe natuurdoeltypen ter compensatie ontwikkeld zullen worden. Een natuurtoets ontbreekt voor de parkeervoorziening Belterweg.
Afweging alternatieven	-	In de toelichting wordt vermeld dat een fietspad met recreatieve functie binnen de EHS valt. Het fietspad vormt de ontbrekende verbinding tussen bestaande routes. Echter wordt hier niet nader ingegaan op mogelijke alternatieven.
Waarborg uitvoering	-	De initiatiefnemer is de gemeente. Er is geen voorwaardelijke verplichting in de regels van de bestemmingsplannen opgenomen.
Realisatie	+/-	Ongeveer de helft van het compensatieperceel voor het fietspad Vloddervaart wordt door een lokale agrariër beheerd, maar met het oog op productie en niet met het oog op het verhogen van de natuurwaarden. Bij het fietspad Roekebosch is op het compensatieperceel ijl rietland op maaiveldniveau aanwezig, dat potenties heeft voor ontwikkeling tot nat schraalgrasland. Uitkomst: De compensatiemaatregelen zijn gedeeltelijke gerealiseerd. Er bestaat echter onduidelijkheid over het na te streven natuurdoeltype op de compensatiepercelen, waardoor niet beoordeeld kan worden of de compensatie afdoende is.

Bron: FF advies in opdracht van de Rekenkamer, documenten besluitvorming.

K3 Sluis Junne, sluis Mariënberg, theehuis, agrarisch bedrijf Giethmen en N34

Onderdeel van het programma Ruimte voor de Vecht is de aanleg van een recreatiesluis bij Junne in de Vecht zodat een doorgaande en passende recreatievaart mogelijk wordt. Er dient hiervoor een perceel uit de EHS te worden gehaald. Verder wenst de eigenaar van Landgoed Junne bij de sluis een theehuis te ontwikkelen, op een perceel dat in de EHS ligt. Het gehele perceel wordt uit de EHS gehaald, teneinde een recreatieve bestemming mogelijk te maken. Vanwege de overcompensatie die plaatsvindt wordt de uitbreiding van een agrarisch bedrijf nabij Giethmen ook betrokken bij de compensatie. De agrariër betaalt hiervoor een vergoeding.

Tabel 22: Beoordeling besluitvorming en realisatie casus Sluis Junne, theehuis, agrarisch bedrijf Giethmen en N34

Bevindingen		
Volledigheid dossier	+/-	De projecten worden gecompenseerd op een gezamenlijk compensatieperceel. In de toelichting van het bestemmingsplan voor de N34 wordt wel kort ingegaan op het project, maar de informatie hier is summier waardoor niet kan worden nagegaan of de besluitvorming adequaat is verlopen. Uit de stukken wordt duidelijk dat er een mismatch is tussen het natuurdoeltype dat verloren gaat en gerealiseerd wordt. De argumenten en uitkomsten van de discussie die hierover gevoerd is kan niet uit de stukken worden gehaald.
Beperking effecten	+	Door rekening te houden met de bestaande begroeiing op locatie, worden de effecten van de ingreep zo veel mogelijk beperkt. In een advies van een Ervenconsulent is aandacht voor de inpassing van de ingreep in de EHS.
Onderbouwing impuls NNN/EHS, rekenmethodiek	+/-	Kwantitatieve en kwalitatieve compensatie als onderdeel van een verzamelperceel. Aan de hand van de beschikbare documentatie ontstaat enige verwarring betreffende de te compenseren oppervlakte. Dat komt omdat het meerdere projecten betreft die niet altijd duidelijk worden onderscheiden van elkaar. Heldere omschrijving van kwalitatieve en kwantitatieve impuls in bestemmingsplan. Echter is het natuurdoeltype welke wordt aangetast onduidelijk, waardoor niet duidelijk is of de schade van de ingreep in verhouding staat tot de compensatie.
Afweging alternatieven	+/-	Voor de sluisen is een heldere afweging van alternatieven gemaakt. Echter, uit de stukken komt niet duidelijk naar voren waarom het theehuis in de EHS gerealiseerd dient te worden, het is immers functioneel niet gebonden aan de sluis. Daarnaast is het onduidelijk welke alternatieven zijn onderzocht.
Waarborg uitvoering	-	Volgens de stukken heeft het Waterschap Vechtstromen afspraken gemaakt met de provincie Overijssel over de compensatiemaatregelen. In het bestemmingsplan is geen voorwaardelijke verplichting opgenomen. Er is geen overeenkomst tussen initiatiefnemer en gemeente.

Realisatie

+

De compensatiemaatregelen zijn in het veld volledig conform de afspraak gerealiseerd. De drie natuurdoeltypen waarvoor het perceel zou worden ingericht, zijn in hoofdlijnen aanwezig. De compensatie is gecombineerd met compensaties van andere projecten, hetgeen gunstig is, omdat zo een grotere en meer robuuste eenheid natuur ontstaat. Ten aanzien van het beheer zijn verbeteringen mogelijk waardoor doorontwikkeling tot een echt fauna- en kruidenrijk akker- of graslandbiotoop mogelijk wordt. Met een andere inrichting van de poel zou meer ecologische winst behaald kunnen worden.
Uitkomst: Compensatie volgens afspraak gerealiseerd, maar er is meer ecologische winst te behalen.

Bron: FF advies in opdracht van de Rekenkamer, documenten besluitvorming.

K4 Kwekerij Bornsedijk

Een boomkwekerij te Durningen wenste uitbreidingsruimte voor zijn bedrijf. De locatie hiervoor is een strook grond van ruim 1 ha aansluitend aan de boomkwekerij dat gelegen is in de EHS. Deze strook had de bestemming 'Bos – Natuur'. De beoogde omvorming naar boomkwekerij is binnen deze bestemming niet toegestaan. De gemeenteraad stelde een nieuw bestemmingsplan vast.

Tabel 23: Beoordeling besluitvorming en realisatie casus kwekerij Bornsedijk

Bevindingen		
Volledigheid dossier	+/-	Het bestemmingsplan bevat een ruimtelijke onderbouwing met een compensatieplan. Er wordt verwezen naar een natuurtoets uit 2011 die niet in het dossier aanwezig is.
Beperking effecten	+	Onderbouwd: er is sprake van een beperkte aantasting van wezenlijke kenmerken.
Onderbouwing impuls NNN/EHS, rekenmethodiek	+/-	Het natuurdoeltype (beheertype) in het uitbreidingsgebied wordt niet genoemd, waardoor het lastig vast te stellen is wat precies wordt aangetast en of de kwaliteit van de EHS behouden blijft. Daarnaast wordt ook uitgegaan van een te grote oppervlakte van het compensatieperceel in de PO-notitie, waardoor niet goed kan worden beoordeeld of aan de oppervlakte wordt voldaan.
Afweging alternatieven	+	Alternatieven komen uitgebreid aan bod in een alternatievenstudie.
Waarborg uitvoering	+	In het bestemmingsplan is een voorwaardelijke verplichting opgenomen en wordt verwezen naar het compensatieplan.
Realisatie	+/-	Het compensatieperceel is ingericht, er zijn bomen geplant in de periferie en langs de noordrand is een brede strook bosplantsoen aangeplant. Echter, niet het gehele perceel is ingeplant als bosperceel, zoals in het compensatieplan wordt gesuggereerd. Omdat er bos verloren gaat, zou men verwachten dat er ook ter compensatie weer bos met minimaal dezelfde omvang wordt gerealiseerd. Uitkomst: Compensatie deels volgens afspraak gerealiseerd. Er is meer ecologische winst te behalen door andere soorten te planten en/of meer aanplant te doen.

Bron: FF advies in opdracht van de Rekenkamer, documenten besluitvorming.

K5 Transportbedrijf Poppenallee

Een transportbedrijf in Dalfsen wil uitbreiden door een nieuwe schuur te realiseren op het erf. Daarnaast wenst men een positieve bedrijfsbestemming te realiseren op gronden die in het verleden (2000) in gebruik zijn genomen (legalisatie). Omdat een deel van de ingreep al heeft plaatsgevonden, is lastig vast te stellen of compensatie afdoende is ten opzichte van de situatie zoals deze was voordat de ingreep plaatsvond.

Tabel 24: Beoordeling besluitvorming casus transportbedrijf Poppenallee

Bevindingen		
Volledigheid dossier	+/-	Stukken betreffende compensatie en correspondentie zijn aanwezig. Er ontbreekt een meldingsformulier en een notitie voor GS met een onderbouwing van de wijzigingen in het NNN.
Beperking effecten	+/-	In de stukken wordt niet zozeer ingegaan op het voorkomen van effecten, maar ligt de focus meer op het versterken van wezenlijke kenmerken en waarden.
Onderbouwing impuls NNN/EHS, rekenmethodiek	+	Het areaal neemt af door de geplande compensatie. Echter, wordt aangegeven dat betreffende gronden waarschijnlijk onjuist zijn toegevoegd aan het areaal NNN. Dit is voor ons lastig te beoordelen. Wel wordt een kwalitatieve impuls aan het NNN gegeven.
Afweging alternatieven	-	Er worden geen alternatieven afgewogen en het is onduidelijk waarom de provincie hier geen navraag naar doet.
Waarborg uitvoering	-	Er is een voorwaardelijke verplichting opgenomen, maar niet voor het compensatieperceel. Over een overeenkomst met gemeente en initiatiefnemer is niets bekend.
Realisatie		Niet onderzocht

Bron: FF advies in opdracht van de Rekenkamer, documenten besluitvorming.

K6 Waterzuiveringsinstallatie Vitens

Op het waterwingebied Weerselo zijn plannen om twee gebouwen te realiseren. Het plangebied ligt deels in het NNN. De noodzakelijke vernieuwing en uitbreiding van installaties is niet toegestaan binnen het vigerende bestemmingsplan Buitengebied.

Tabel 25: Beoordeling besluitvorming casus waterzuiveringsinstallatie Vitens

Bevindingen		
Volledigheid dossier	+/-	Er is een discrepantie tussen het aanvankelijke voorstel en latere informatie in het dossier. De natuurtoetsen zijn gebaseerd op het oude voorstel.
Beperking effecten	+	Er is veel aandacht voor landschappelijke inpassing. Door middel van een quickscan wordt uitgebreid aandacht besteed aan mogelijke externe werking op nabijgelegen N2000 gebied, alsmede mogelijke negatieve effecten op het NNN.
Onderbouwing impuls NNN/EHS, rekenmethodiek	+	De compensatie vergroot de omvang van het gebied. Er is uitgebreid aandacht voor de per saldo versterking van de wezenlijke kenmerken en waarden van het NNN. Echter, het is onduidelijk of de nieuwe houtsingel in het bestaande NNN wordt aangelegd.
Afweging alternatieven	+	Geen alternatieve locaties: Het betreft een waterzuiveringsinstallatie die is verbonden aan de bestemming.
Waarborg uitvoering	+	Een voorwaardelijke verplichting in de regels van het bestemmingsplan voor de realisatie van het landschapsplan.
Realisatie		Niet onderzocht

Bron: FF advies in opdracht van de Rekenkamer, documenten besluitvorming.

B1 Boscompensatie Hotel De Uitkijk, Hellendoorn

Voor het herstellen van de historische situatie rondom Hotel De Uitkijk, wilde de exploitant enkele bospercelen kappen met een gezamenlijke oppervlakte van 2,37 ha. Uiteindelijk is niet de geplande 2,37 ha geveld, maar slechts 1,32 ha. Effectief ontstond hierdoor 1 ha open ruimte die gecompenseerd diende te worden. Het gekapte bosperceel bevindt zich in het NNN en zal worden omgevormd tot heide. De vigerende bestemming is natuur.

Tabel 26: Beoordeling besluitvorming en realisatie casus boscompensatie Hotel De Uitkijk

Bevindingen		
Volledigheid dossier	+/-	Deze casus kent een lange geschiedenis, waarbij meerdere keren uitstel is gevraagd en verleend voor de verplichting tot herplant. De kapmelding en de correspondentie over de ontheffing is aanwezig. Een beplantingsplan ontbreekt.
Sprake van oud bos	+	Er is geen sprake van oud hout: de houtopstand is ongeveer 40 jaar oud.
Bosbouwkundig verantwoord herplant	+	De compensatie zal plaatsvinden in een boskern, waardoor deze boskern wordt versterkt.
Behouden kwaliteit	-	Een beplantingsplan met de specificatie van soorten en aantallen ontbreekt. Hierdoor zijn de compensatie-afspraken niet duidelijk en kan niet worden beoordeeld of natuur- en landschapswaarden behouden blijven.
Behouden kwantiteit	+	Volgens de toezichtrapporten is er 1,26 ha bos aangeplant, waar 1 ha compensatieplicht was. Met deze overcompensatie is voldaan aan de eis om de oppervlakte bos niet te laten verkleinen.
Realisatie	+/-	Op deel B van het compensatieperceel is een redelijk volgroeid bos, op deel A van het perceel is alleen spontane opslag aanwezig. Op dit laatste deel heeft dus geen aanplant plaatsgevonden. Tot slot maakt het compensatieperceel deel uit van een gebied met hoge natuurwaarden. Uitkomst: De kap is gecompenseerd in een bos met hoge natuurwaarde. De compensatie-afspraken zijn onduidelijk.

Bron: FF advies in opdracht van de Rekenkamer, documenten besluitvorming.

B2 Boscompensatie Landgoed Twickel

Stichting Twickel dient te compenseren voor het vellen van bos ten behoeve van de hernieuwde inrichting van de taluds van de N346. De te kappen opstanden hebben een gezamenlijke oppervlakte van 0,7 ha en bevinden zich in de gemeente Hof van Twente. In het plangebied bestemmingsplan Delden-Noord waar de kap plaatsvindt zijn geen bestaande bos- en natuurwaarden aanwezig die als zodanig zijn bestemd. De compensatie vindt plaats op vier percelen in bestaand bosgebied.

Tabel 27: Beoordeling besluitvorming en realisatie casus Boscompensatie Landgoed Twickel

Bevindingen		
Volledigheid dossier	+/-	Een beplantingsplan met specificatie van soorten en aantallen ontbreekt.
Sprake van oud bos	+	Er is geen sprake van oud hout: de houtopstand is ongeveer 40 jaar oud.
Bosbouwkundig verantwoord herplant	+/-	Hoewel correspondentie over het door de provincie gegeven advies betreffende deze casus niet is opgenomen in het dossier, is wel een brief toegevoegd waarin het advies van de provincie wordt samengevat. De compensatie zou bijdragen aan versterking van de boskern.
Behouden kwaliteit	+/-	In de onderbouwing wordt gesproken van een versterking van de bestaande boskern, door beplanting te plaatsen in open plekken in het bos. Een beplantingsplan met specificatie van soorten en aantallen ontbreekt, waardoor niet kan worden vastgesteld of er daadwerking sprake zou zijn van een versterking.
Behouden kwantiteit	+	Er is sprake van overcompensatie.
Realisatie	-	Uit het veldbezoek blijkt dat de compensatielocaties open plekken zijn met een hoge natuurwaarde. Vanuit ecologisch oogpunt is het zeer onwenselijk om deze open plekken te beplanten vanwege de waardevolle vegetatie. Bij het veldbezoek is geen jonge aanplant aangetroffen. Uitkomst: Compensatie heeft niet plaatsgevonden en is ook onwenselijk vanwege de hoge natuurwaarde die al aanwezig is.

Bron: FF advies in opdracht van de Rekenkamer, documenten besluitvorming.

B3 Boscompensatie Sallandsche Golfclub De Hoek

De Bosgroep Noord-Oost Nederland doet namens de Sallandsche Golfclub De Hoek een kapmelding. Het betreft hier oude beuken die worden gekapt. De gekapte bomen zijn gelegen in het NNN. De vigerende bestemming is nog steeds natuur.

Tabel 28: Beoordeling besluitvorming casus boscompensatie Sallandsche Golfclub De Hoek

Bevindingen besluitvorming		
Volledigheid dossier	+/-	Het dossier is vrij volledig voor wat betreft de correspondentie, maar een beplantingsplan ontbreekt. Gezien het feit dat de te kappen bomen zich in het NNN bevinden zou de gemeenteraad ook een besluit moeten nemen om het bestemmingsplan te wijzigen en daarbij te toetsen aan provinciale Omgevingsverordening. De vigerende bestemming is nog echter steeds natuur.
Sprake van oud bos	+/-	Het betreft 125 jaar oud bos, waardoor royale compensatie op zijn plaats zou zijn.
Bosbouwkundig verantwoord herplant	+/-	De compensatie vindt plaats in dezelfde boskern waar de ingreep heeft plaatsgevonden. Echter, het is uit de documenten in het dossier niet op te maken welke soorten worden ingeplant.
Behouden kwaliteit	-	Het is onduidelijk of de kwaliteit behouden blijft, omdat niet wordt aangegeven welke soorten opnieuw worden ingeplant.
Behouden kwantiteit	+	Uit de brief waarin RVO toestemming verleent voor de kap staat aangegeven dat het een oppervlakte van 12 are betreft die gekapt wordt en dat eenzelfde oppervlakte wordt gecompenseerd.

Bron: FF advies in opdracht van de Rekenkamer, documenten besluitvorming.

Bijlage 2: Compensatieboekhouding NNN provincie Overijssel

Compensatieboekhouding provincie Overijssel per 28 mei 2019

EDO nr.	Gemeente	EHS	Plan	Fase in proces	Definitief besluit	Type ingreep	Aard en oppervlakte aantasting	Aard en oppervlakte compensatie
Compensatie voor 2010								
1899217	Oldenzaal	NEE	Bedrijventerrein Het Hazewinkel en Jufferenbeek-Zuid	definitief		grootschalig	9,93 ha bos	2 ha Saasveiderbeek, 1 ha Durmingerbeek, 0,7 ha Kerkweg, restopgave 6,2 ha
2401315	Hellendoorn	JA	Combiplan Nijverdall	definitief		grootschalig		
3566494	idem	idem	Combiplan tienjaarlijkse conserverende heurziening	definitief	adv 10-3-2016	grootschalig	geen wijzigingen tov. vorige plan	
Compensatie 2010								
110852/11 51221	Rijssen-Holten	JA	Realisatie Informatiecentrum Canadese begraafplaats	definitief	GS 22-08-2010	kleinschalig	900 m2 naaldbos	1200 m2 bos
863092/100 6790	Hellendoorn	JA	Realisatie 3 Landgoederen Kloosterman Luchtenberg	definitief	GS 16-03-2010	kleinschalig	3 bouwblokken	realisatie 70 ha nieuwe natuur via landgoedontw.
Compensatie 2011								
1427268/15 58691	Steenwijker land	JA	Vervangende boswoning + tuin Duivenslaagte/De Bult	definitief	GS 29-11-2011	kleinschalig	1.850 m2 bos	9.150m2 kwalitatief
1494163/13 07886	Deventer	JA	Realisatie Natuurderij	definitief	GS 05-07-2011	kleinschalig	1 ha bos	265 ha kwalitatief nieuwe natuur
1163228/14 16275	Hof van Twente	JA	Realisatie landhuis Azelo	definitief	GS 05-04-2011	kleinschalig	1 bouwblok	10 ha landgoed
1400539	Staphorst	JA	Legalisatie 18 recre.woningen Witte Bergen/Vosseburcht	definitief	GS xx-xx-2011	legalisatie	1,15 ha	1,5 ha bos
Compensatie 2012								
1689275/18 18521	Steenwijker land	JA	Realisatie10 recreatieve (Weerribben) lodges De Klufft	definitief	GS 23-07-2012	kleinschalig	0,6 ha bos	0,66 ha kwantitatief
1487589/16 35171	Raalte	JA	Legalisatie Outdoorcentrum Omni Mobilae	definitief	GS 21-02-2012	kleinschalig	0,43 ha	0,35 ha kwantitatief, 7 ha kwalitatief obv bedrijfsnatuurplan
1877404/20 45707	Dalfsen	JA	Realisatie uitkijktoren nabij de Vecht	definitief	GS 04-12-2012	kleinschalig	35 m2	3.175m2 kwalitatief

Compensatie 2013										
1946321	Dinkelland	JA	Uitbreiding kwekerij Scholten Bormsedijk 2 Deurningen	definitief	GS 06-02-2013	kleinschalig	1 ha bos Wijertsdijk	kleinschalig	1,3 ha bos nabij Gammelkerbeek	
2330050	Losser	JA	Fietspad en recreatie- woning Lutterzand	definitief	via afwijking	kleinschalig	2.000m2	kleinschalig	2.000m2	
2138858	Steenwijker land	JA	Fietspad Roekbosch Wanneperveen	definitief	GS 28-05-2013	kleinschalig	4.727 m2 natuur	kleinschalig	4.736 m2 natuur	
2138858	Steenwijker land	JA	Fietspad Wloddervaart Wetering	definitief	GS 02-07-2013	kleinschalig	3.677 m2 natuur	kleinschalig	13.300 m2 natuur	
1907187	Steenwijker land	JA	Toeristische Parkeerplaats Balterweg	definitief	GS 25-02-2013	kleinschalig	1.534 m2 natuur	kleinschalig	meegenomen in comp. Wloddervaart	
2138866	Hardenberg	JA	Ontw. camping De Vechtvallei Rheserweg 76 Diffelen	definitief	GS 19-11-2013	kleinschalig	ca 0,2 ha bos	kleinschalig	circa 1 ha bos/natuur	
1607712	Twenterand	JA	Uitbreiding Veenmuseum	definitief		kleinschalig	ca 100 m2	kleinschalig	kwalitatief op volledige terrein	
2550112	Rijssen-Holten	JA	bouw jachthuis ter vervanging bestaande schuur	definitief	RB 16-1-2014	kleinschalig	10 bomen	kleinschalig	15 bomen	
26975454/2 529239	Rijssen-Holten	JA	verschuiving bouwblok Sprengenweg 1 tbv legalisatie bijgebouw	definitief	BW 24-04-2014	kleinschalig	Dvt	kleinschalig	uitbreiding EHS met 400 m2 bos door verschuiving bouwblok	
2401259	Ommen	NEE	Woning in bos Hammerweg	afgevoerd	Raad 17 Okt 2013	kleinschalig	Dvt	kleinschalig	Dvt	
Compensatie 2014										
2444866	Hardenberg	NEE	Boscompensatie Warmelink	vastgesteld		grootschalig	19,2 ha productiebos	grootschalig	15 ha bos/landschaps- elementen restopgave 4,2 ha	
2014/00436 67	Dinkelland	JA	Verbreiding N342 Oldenzaal-Denekamp kruising Paasbergweg	definitief		kleinschalig	350m2 bos + kruidenrijk grasland	kleinschalig	16 ha bos/landschaps- elementen (nog te voldoen)	
2223323	Steenwijker land	JA	Verbreiding N331 Zwartzluis-Vollenhove	vastgesteld	BW 17-12-2013	kleinschalig	2642m2 bloemrijk grasland	kleinschalig	500m2 bos+ kruidenrijk grasland	
2618168 V BP	Hellendoorn	Dvt	Noord-Zuid verbinding Hellendoorn-Hulsen idem	vastgesteld		Dvt	Dvt	Dvt	3000 m2 bloemrijk grasland + kwaliteitsverbetering Klevitsbloem hooiland	
2294954 O BP			idem	ontwerp						
2043494 VO BP			idem	Voor- ontwerp						

Compensatie 2015									
3365369/32 16798	JA	Prorail Ongelijkvloerse kruising Vliegveldstraat/ spoor Deurningen	vastgesteld	BW 09-10-2015	kleinschalig	1,27 ha bos	1,27 ha bos		
1283690	JA	Prorail Trace Hanzelijn Min V&W	vastgesteld		grootschalig	13,9 ha natuur	18 ha natuur		
Compensatie 2016									
3800699	JA	Woningen Noetselerberg Hooijdijk	ontwerp		kleinschalig	2200 m2	3825 m2		
3724049	JA	Kiosk Paarse Poort	Project- besluit		kleinschalig	200 m2 natuur			
3618049	JA	realisatie sluis Rheezeweg Diffelen Ruimte voor de Vecht	ontwerp		kleinschalig	1 ha kruiden/faunairijk grasland	1 ha kruiden/faunairijk grasland		
3807151	idem	idem	vastgesteld		idem	idem	idem		
3934907	JA	realisatie sluis Junne Ruimte voor de Vecht	vastgesteld		kleinschalig	1 ha kruiden/faunairijk grasland	1 ha kruiden/faunairijk grasland		
3495461	idem	idem	Voor- ontwerp		idem	idem	idem		
2293496	idem	idem	vooroverleg		idem	idem	idem		
Compensatie 2017									
5377305	NEE	uitbreiding transportbedrijf Poppenallee 13	vastgesteld		kleinschalig	850 m2 bos	1480m2 bos		
5032864	JA	realisatie woonlocatie Poppenallee 31A landgoed Mataram	vastgesteld	42912	kleinschalig	1600m2 bos	2200m2 bos		
4288094	NEE	herinrichting bos/paarkterrein Landgoed op den Bult	vastgesteld		kleinschalig	1,02 ha	1,22 ha bos + kwalitatieve compensatie		
5194004	JA	legalisatie uitbreiding agl. bedr. Niehuisinginnenweg 16	ontwerp	BW 19-12-2018	kleinschalig	240m2	360m2		
5136091	idem	idem	Voor- ontwerp	BW 31-10-2018	idem				
5195828	JA	inrichting natuurbegraaf- plaats Hoogenraven St Heidehof	ontwerp	BW 19-12-2018	kleinschalig	ca 0,1 ha (ontvangstruimte + parkeren)	veelvoud in combi met KGO Ommermaats		

4630162	idem	idem	idem	Voorontwerp	vooroverleg								
4214377	idem	idem	idem										
5378354	Ommen	JA	aanpassing N340/N48 Zwolle-Dalfsen-Ommen	PIP		43144						0,13 droog loofbos/struweel	
		NEE	idem									6,1 droog loofbos/struweel	
Compensatie 2018													
4993872	Ommen	JA	Vastgesteld Bp. Buitengebied, Nieuwe Dijk 5 Giethmen	definitief		BW 28-03-2019						500 m2 bos	800 m2 bos + kruidenrijk grasland in de Kelder
5102802	Deventer	JA	Bp. Landgoed Hemelzicht kap enkele bomen tbv ontsluitingsweg	ontwerp		BW 02-10-2018						5-10 naaldbomen	veelvoud + kwalitatieve verbetering
5188669	Rijssen-Holten	JA	uitbreiding infocentrum Canadese Begraafplaats Holten. Helhuizerweg			Vooraktsa menwerking						750 m2 bos	1125 m2 bos aan Helhuizerweg
4910750	Hellendoorn	JA	uitbreiding begraafplaats met natuurbegraaflocatie	vooroverleg		Vooraktsa menwerking						0 m2	kwalitatieve impuls
5377208	A1	JA	voorloets tracebesluit	vooroverleg		Vooraktsa menwerking						1,05 ha houtopstanden	1,74 houtopstanden (via Pact van Twickel)
5207866/5377230	Enschede	JA	Bp. Buitengebied Noordwest Christinalust	vastgesteld		43451						0,4 ha permanente natuur	3,0 ha permanente natuur
5377159	N18 RWS	JA	Tracebesluit N18 traject Groenlo-Enschede	vastgesteld		43433						5,16 ha	16,1 ha (ook deel compensatieopgave Gelderland
												1,8 ha tijdelijke verstoring	
Compensatie 2019													
5240488	Tubbergen	?	VA Bp nieuwe schuur ontwikkelen op Herinckhove	Vooraktsamenwerking									
5332104	Dinkelland	JA	Uitbreiding Zuivering Viteas Dienemorsweg 8, Weerselo	ontwerp		43566						472m2 houtsingel	725m2 houtsingel
5345851	Enschede	JA	Paardenkliniek in ym manege Haaksbergerstraat 1045	ontwerp		43578						750m2 bos	1000m2 bos + aanleg singels en kwaliteitsverbetering bos

Bijlage 3: Onderzoeksopzet

Centrale vraag

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?

Onderzoeksvragen

De centrale vraagstelling is verder uitgewerkt in onderstaande onderzoeksvragen.

Invulling van beleid

4. Wat is het provinciale beleid voor het beschermen van natuurwaarden bij nieuwe activiteiten in natuurgebieden?
5. In hoeverre evalueert de provincie het natuurcompensatiebeleid?
6. Wat zijn de mogelijke consequenties van de Omgevingswet voor het provinciale natuurcompensatiebeleid?

Communicatie- en informatievoorziening over beleid

7. In hoeverre registreert de provincie de ligging van beschermde natuurgebieden?
8. In welke mate informeren GS aan PS over de voortgang van natuurcompensatieprojecten?
9. In hoeverre stelt de provincie relevante informatie over het natuurbeschermingsbeleid en natuurcompensatie actief openbaar beschikbaar?

Besluitvorming over activiteiten in natuurgebieden

1. In hoeverre zijn de gemaakte afwegingen bij de besluitvorming om activiteiten met natuurcompensatie toe te staan, onderbouwd en volledig?
2. Aan de hand van welke methodiek bepaalt de provincie de natuurcompensatieopgave?
3. In hoeverre staan de compensatiemaatregelen in verhouding tot de schade die de activiteit in het natuurgebied veroorzaakt?

Waarborging bij de uitvoering en realisatie van natuurcompensatie

4. Hoe zijn afspraken (tussen provincie en initiatiefnemer) over natuurcompensatie vastgelegd?
5. In hoeverre monitort en controleert de provincie de daadwerkelijke realisatie van de natuurcompensatiemaatregelen?
6. In hoeverre worden de natuurcompensatiemaatregelen daadwerkelijk volgens afspraak gerealiseerd?

Normenkader

Voor het opstellen van onze bevindingen hanteren we het normenkader uit figuur 15.

Figuur 15: Normenkader

Thema	Vraag	Norm
Beleid	1.	De provincie maakt in het provinciale beleid en regelgeving onderscheid tussen de regimes die gelden voor de beschermde natuurgebieden. Per regime is aangegeven welke compensatievormen zijn toegestaan onder welke voorwaarden. Het provinciale beleid en de provinciale regels zijn actueel.
	2.	Projecten en experimenten met natuurcompensatie zijn of worden geëvalueerd.
	3.	De provincie heeft zicht op de consequenties van de Omgevingswet voor het natuurcompensatiebeleid voor natuurgebieden
Communicatie en informatie	4.	De provincie houdt een actueel bestand bij van de beschermde natuurgebieden, waarbij duidelijk is onder welk beschermingsregime het gebied valt.
	5.	PS worden periodiek op hoofdlijnen geïnformeerd.
	6.	Informatie over natuurcompensatie (beleid, ligging compensatiegebieden) wordt actief openbaar gemaakt.
Besluitvorming	7.	Bij het besluit om de activiteit toe te staan zijn in ieder geval de volgende afwegingen gemaakt: de aanwezigheid van een (dwingende reden van groot) openbaar belang, de afwezigheid van reële alternatieven en het beperken van negatieve effecten. Deze afwegingen zijn onderbouwd.
	8.	De provincie maakt gebruik van een standaard (reken)methodiek om de aantasting van de natuur en de compensatieopgave (kwantiteit en kwaliteit) te bepalen.
	9.	De te realiseren natuurkwaliteit door compenserende maatregelen compenseert de schade die ontstaat als gevolg van de activiteit in het natuurgebied.
Waarborging	10.	Afspraken (tussen provincie en initiatiefnemer) over natuurcompensatie zijn vastgelegd. De compensatieopgave is daarin duidelijk beschreven.
	11.	De provincie monitort de uitvoering van de natuurcompensatiemaatregelen. De provincie voert regelmatig veldcontroles uit bij natuurcompensatieprojecten.
	12.	De compensatiemaatregelen zijn conform de gemaakte afspraken uitgevoerd. De oppervlakte van het NNN in Overijssel neemt niet af als gevolg van nieuwe activiteiten.

Dit kader is gedeeltelijk gebaseerd op beoordelingskaders van andere rekenkamers. We gebruikten het beoordelingskader van de Randstedelijke Rekenkamer³⁹ en van de Zuidelijke Rekenkamer⁴⁰.

Aanpak casusonderzoek

Om zicht te krijgen op de uitwerking van het natuurcompensatiebeleid in de praktijk onderzochten we 14 casussen. Bij de selectie van deze casussen hebben we rekening gehouden met:

- de spreiding over de verschillende beschermingsregimes; grootschalige ontwikkelingen, kleinschalige ontwikkelingen en saldobenadering in het NNN, en boscompensatie. Het beschermingsregime natuur en landschap buiten het NNN is meegenomen bij de casussen voor boscompensatie;
- een ruimtelijke spreiding over de provincie;
- een spreiding over verschillende jaren;
- een spreiding over het type ingreep; en
- de beschikbaarheid van informatie.

Bij 8 van de 14 casussen evalueren we de besluitvorming en de realisatie van compensatie. Dit zijn casussen waarbij de verwachting bestaat dat in het veld resultaten zichtbaar zijn omdat de besluitvorming minimaal drie jaar geleden heeft plaatsgevonden. Bij de overige 6 casussen is enkel naar de besluitvorming gekeken.

De beoordeling heeft de rekenkamer gemaakt met ondersteuning van een extern ecologisch bureau. Dit bureau heeft veldbezoeken uitgevoerd om bij 8 casussen de realisatie van de compensatie-afspraken in het veld te controleren. De bevindingen in dit rapport met betrekking tot de realisatie zijn gebaseerd op de rapportage (factsheets) over de veldbezoeken. Deze factsheets zijn als bijlage bij deze nota opgenomen.

³⁹ Randstedelijke Rekenkamer (mei 2017), *Natuurlijk bevoegd, tabel 1 Beoordelingskader*.

⁴⁰ Zuidelijke Rekenkamer (november 2009), *Kwaliteit Natuurcompensatie Noord-Brabant, rapport van bevindingen, bijlage 1*.

Bijlage 4: Bronnen

Geraadpleegde personen

- Dhr. A. Gijssendorffer, accounthouder ruimtelijk ontwikkelingen, eenheid Ruimte en Bereikbaarheid Provincie Overijssel.
- Mevr. V. Jager, coördinator team Vergunningverlening, eenheid Publieke Dienstverlening, Provincie Overijssel.
- Dhr. B. Molendijk, vergunningverlener team Vergunningverlening, eenheid Publieke Dienstverlening Provincie Overijssel.
- Dhr. H. van Gerrevink, handhaver natuurbescherming team Handhaving, eenheid Publieke Dienstverlening, Provincie Overijssel.
- Mevr. M. Klompe, beleidsmedewerker team Beleidsontwikkeling en realisatie, eenheid Natuur en Milieu provincie Overijssel.
- Dhr. M. Mulhof, beleidsmedewerker eenheid Ruimte en Bereikbaarheid Provincie Overijssel.
- Mevr. M. de Groot, coördinator programma agro&food eenheid Natuur en Milieu provincie Overijssel.
- Dhr. V. van Pesch, Juridisch Adviseur RO, Afdeling Bestemmen gemeente Enschede.
- Mevr. R. Rietveld-Abbink, beleidsmedewerker RO, gemeente Dinkelland.
- Dhr. S. Jonas, adviseur natuur en landschap, gemeente Dinkelland.
- Dhr. R.H.W. Frins, research fellow vaksectie Bestuursrecht aan Radboud University Nijmegen.

Documenten

Documenten provincie Overijssel

- Omgevingsvisie Overijssel
- Begrotingen 2016-2019
- Jaarverslagen 2016-2019
- Geactualiseerd beleidsplan VTH (PS/2018/981)
- Brochure Grond in of nabij N2000; wat betekent dat voor mij, oktober 2016
- Kaderstelling en investeringsvoorstel natuurbeleid, bijlage Koersdocument Natuur voor Elkaar (PS/2017/833)
- Adviesrapport Vereenvoudiging natuurcompensatie (ambtelijke rapportage), december 2017
- Implementatie Wet natuurbescherming (PS/2016/156)
- Vaststelling Omgevingsvisie en -verordening (PS/2017/119)
- Statenvoorstel wijziging omgevingsverordening ter uitvoering van de Wet Natuurbescherming (PS/2016/757)
- Brief GS Vervolg uitwerking natuurbeleid (PS/2016/970)
- Kaderstelling en investeringsvoorstel natuurbeleid (PS/2017/833)
- Statenvoorstel Actualisatie Omgevingsvisie en -verordening 2017/2018 (PS2018/494)
- Statenvoorstel Actualisatie Omgevingsvisie en -verordening 2018/2019 (2019/1100997)
- Brief GS Parallele trajecten aanpassing Omgevingsvisie en Omgevingsverordening (kenmerk 2019/0272380)

83

Wet- en regelgeving

- Omgevingsverordening Overijssel
- Beleidsregels natuur Overijssel
- Wet natuurbescherming
- Besluit algemene regels ruimtelijke ordening
- Besluit kwaliteit leefomgeving

Rapporten, overig

- Algemene Rekenkamer, Compensatie van schade aan natuurgebieden, april 2014.
- Randstedelijke Rekenkamer, Natuurlijk bevoegd (onderzoek naar natuurcompensatie bij de provincie Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland), mei 2017.
- Zuidelijke Rekenkamer, Kwaliteit Natuurcompensatie provincie Noord-Brabant, Rapport van Bevindingen, november 2009.
- Planbureau voor de Leefomgeving, evaluatie van het natuurpact,
- Ministeries van LNV en VROM, provincies, Spelregels EHS, 2007
- Alterra, Cascobenadering in Noordoost-Twente, 2012.
- Tauw, Addendum Passende beoordeling IJsseldelta-Zuid, Uitwerking ADC-criteria, mei 2015.
- Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Brief aan de Tweede Kamer als reactie op het voorstel SGP-fractie inzake natuurcompensatie, 8 april 2019

Databronnen

- Nationaal Georegister: <http://www.nationaalgeoregister.nl>
- Geoportaal Overijssel: <https://www.geoportaaloverijssel.nl/>

Websites

- www.bij12.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/natura-2000-beheerplannen/
- www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/aanvullingswetten/aanvullingswet-natuur
- www.rvo.nl/onderwerpen/agrarisch-ondernemen/beschermde-planten-dieren-en-natuur/wet-natuurbescherming
- www.overijssel.nl/thema's/omgeving/omgevingsvisie/omgevingsverordening/
- www.overijssel.nl/loket/vergunning/milieu-natuur/wet-0/