



Internetbijlage bij rapport 'Compensatie van schade aan natuurgebieden'

Verantwoording onderzoeksmethoden

16 april 2014

Directie II

Sector EZ

Algemene Rekenkamer, Lange Voorhout 8, Postbus 20015, 2500 EA Den Haag

VERTROUWELIJK Dit document is eigendom van de Algemene Rekenkamer. Het bevat vertrouwelijke informatie die uitsluitend voor bestuurlijk of ambtelijk commentaar beschikbaar wordt gesteld.



Inhoud

1	Opzet vervolgonderzoek	1
1.1	Afbakening onderzoek	1
1.2	Probleemstelling en onderzoeksvragen	1
1.3	Methoden van gegevensverzameling	2
1.4	Verificatie van de gegevens	2
2	Casusonderzoek: selectie en werkwijze	3
2.1	Selectie	3
2.2	Werkwijze	4
3	Aanpak kaartanalyse	6
3.1	Gebruikte kaarten	6
3.1.1	Kaart Natura 2000-gebieden	6
3.1.2	Natuurmeting Op Kaart 2013 (EHS)	6
3.1.3	Provinciale kaarten van de EHS	7
3.1.4	Kaart rijkswateren	8
3.2	Methode	8
3.3	Resultaten oppervlakte beschermd natuurgebied	8



1 Opzet vervolgonderzoek

1

1.1 Afbakening onderzoek

Dit onderzoek is een vervolg op ons onderzoek *Bescherming natuurgebieden* uit 2007. Net als in 2007 is het onderzoek gericht op natuurgebieden waarvoor een beschermingsregime geldt op basis van de landelijke wet- en regelgeving. Dit zijn Natura 2000-gebieden en gebieden die behoren tot de Ecologische Hoofdstructuur (hierna: EHS).¹ Het vervolgonderzoek van 2013 is gericht op de naleving van de natuurcompensatieplicht. De wijze waarop het 'nee, tenzij'-principe² bij de besluitvorming over ruimtelijke projecten wordt toegepast, hebben wij niet opnieuw onderzocht.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

De *probleemstelling* van het vervolgonderzoek luidt: hoe hebben het Rijk en de provincies het natuurcompensatiebeleid voor beschermde natuurgebieden (EHS en Natura 2000) sinds 2007 ontwikkeld en in hoeverre is het daardoor verbeterd?

Daarbij zijn de volgende onderzoeksvragen gesteld:

1. Hoe functioneert het natuurcompensatiebeleid anno 2013 in de praktijk? Wordt de natuurcompensatieplicht beter nageleefd dan in 2007?
2. Is het toezicht op de naleving van natuurcompensatieverplichtingen sinds 2007 beter geregeld? Is het ook in de praktijk verbeterd?
3. Is er inmiddels een goed registratiesysteem van ingrepen in de natuur en de uitvoering van natuurcompensaties?

¹ In het Natuurpact (EZ, 2013) is de naam van de EHS veranderd in 'Natuurnetwerk Nederland'.

² Voor de EHS houdt dit het volgende in. Als beschermde natuur plaats moet maken voor andere belangen, mag dat alleen na zorgvuldige afweging volgens het 'nee, tenzij'-principe: ruimtelijke ingrepen zijn niet toegestaan, tenzij: (a) het project een groot openbaar belang heeft, (b) er geen reële alternatieven zijn, en (c) de negatieve effecten op de wezenlijke kenmerken en waarden, oppervlakte en samenhang worden beperkt en de overblijvende effecten gelijkwaardig worden gecompenseerd. Voor Natura 2000-gebieden gelden strengere criteria; zie de internetbijlage over beschermingsregimes.



4. Is duidelijk welke natuurgebieden beschermd zijn en is de informatie daarover goed ontsloten? 2
5. Wat zijn de sinds 2007 doorgevoerde en voorgenomen veranderingen in de wet- en regelgeving over natuurcompensatie? In hoeverre zijn de in 2007 gesignaleerde knelpunten in wet- en regelgeving daardoor opgelost?

1.3 Methoden van gegevensverzameling

Gegevens ter beantwoording van de onderzoeksvragen zijn hoofdzakelijk op de volgende manieren verzameld:

- bestudering van de wet- en regelgeving, beleidsdocumenten en onderzoeksrapporten;
- analyse van de doorwerking van het rijksbeleid voor natuurcompensatie in provinciale verordeningen en regels;
- kaartanalyses met behulp van Geografische Informatie Systemen (GIS) in samenwerking met het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL);
- interviews met medewerkers van de Ministeries van Economische Zaken (EZ) en van Infrastructuur en Milieu (IenM), de provincies Zuid-Holland, Noord-Holland, Gelderland en Overijssel, de Dienst Landelijk Gebied, het Nationaal Groenfonds en Alterra;
- bestudering van zes casussen (ruimtelijke projecten die natuurcompensatiemaatregelen vereisten).

De gegevens werden verzameld in de periode half maart – half augustus 2013.

1.4 Verificatie van de gegevens

De informatie voor de casusbeschrijvingen werd verzameld in de periode april – augustus 2013 en is geverifieerd door de betrokken overheden en initiatiefnemers. De informatie over de doorwerking van rijksbeleid in provinciale regelgeving in bijlage 3 is geverifieerd door de provincies. Verder is de verzamelde informatie voor het gehele onderzoek ter verificatie voorgelegd aan de Ministeries van EZ en IenM.



2 Casusonderzoek: selectie en werkwijze

3

2.1 Selectie

Wij hebben onderzocht hoe in de praktijk uitvoering wordt gegeven aan natuurcompensatieverplichtingen en hoe het toezicht daarop functioneert. Daartoe hebben wij zes praktijkgevallen (casussen) geselecteerd van projecten waarbij sprake was van een ingreep in beschermde natuur. Het aantal van zes casussen is te klein om een landelijk representatief beeld te kunnen schetsen of statistisch representatieve uitspraken te kunnen doen. We hebben wel gestreefd naar bevindingen die 'analytisch representatief' zijn. Dat betekent dat resultaten in kwalitatieve zin kunnen worden gegeneraliseerd: dezelfde processen zullen onder dezelfde omstandigheden weer plaatsvinden. Daarom is bij de selectie van casussen gestreefd naar een zo groot mogelijke variatie, zodat we de verschillende processen die projecten doorlopen in de casussen zijn vertegenwoordigd.

Wij hebben actief gezocht naar goede en slechte voorbeelden, om zo meer inzicht te krijgen in succes- en faalfactoren. Wij hebben om dergelijke voorbeelden gevraagd aan de vier in het onderzoek betrokken provincies, de Vereniging Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, twee provinciale milieufederaties, enkele leden van de Stuurgroep Natuurcompensatie en een onderzoekster van Alterra. Geen van hen kon voorbeelden geven van recente³ bouwactiviteiten in beschermde natuurgebieden waarbij ten onrechte geen aandacht was besteed aan natuurcompensatie of waarbij afgesproken compensatiemaatregelen geheel niet waren uitgevoerd.

De gesprekspartners gaven daarbij wel aan dat ze alleen op de hoogte waren van casussen waarbij de eigen organisatie betrokken was.

Wij hebben gekozen voor drie casussen waarin het Rijk (Rijkswaterstaat) initiatiefnemer was en drie casussen waarin een andere partij als

³ Criterium daarbij was dat de besluitvorming over de bouwactiviteiten in 2007 of later had plaatsgevonden en afgerond was.



initiatiefnemer optrad. In alle casussen was sprake van aantasting van EHS-natuur en/of Natura 2000-natuur.

4

Wij hebben casussen gekozen die (grotendeels) uitgevoerd werden na 2007, dus na ons vorige rapport over dit onderwerp. Ook hebben wij gestreefd naar een spreiding van de casussen over een aantal provincies, om de aanpak van natuurcompensatie in verschillende provincies te kunnen vergelijken. Ten slotte hebben we bij de selectie geprobeerd om te komen tot een spreiding in bevoegde gezagen, initiatiefnemers en van toepassing zijnde beschermingsregimes.

Het bleek overigens niet eenvoudig om casussen te selecteren, omdat er geen overzichtelijke registratie van ingrepen in de EHS bleek te bestaan. Wij hebben de casussen geselecteerd uit:

- een lijst van projecten met natuurcompensatieverplichtingen van Rijkswaterstaat;
- een opgave van compensatieplichtige projecten in Natura 2000 van het Ministerie van EZ; en
- informatie over ingrepen in de EHS van de provincies.

In onderstaand overzicht zijn de onderzochte casussen opgenomen met vermelding van de provincie waarin de casus speelt en de initiatiefnemer van het project in kwestie.

Overzicht 1. Onderzochte casussen met ligging en initiatiefnemers

Casus	Provincie	Initiatiefnemer
Oost-tangent Heerhugowaard	Noord-Holland	Gemeente Heerhugowaard
Stadsbrug Nijmegen	Gelderland	Gemeente Nijmegen
Jachthaven Hattem	Gelderland	Recreatiegemeenschap Veluwe
Verbreding A2	Gelderland en Zuid- Holland	Rijkswaterstaat
N35 Nijverdal	Overijssel	Rijkswaterstaat
Uiterwaardvergraving Avelingen	Zuid-Holland	Rijkswaterstaat projectdirectie Ruimte voor de Rivier, overgedragen aan gemeente Gorinchem

2.2 Werkwijze

Per casus hebben wij gekeken naar de volgende aandachtspunten:

- overleg over uit te voeren compensatie vóór goedkeuren project;
- kosten van de natuurcompensatie;
- verdeling taken en bevoegdheden;
- vastleggen van de compensatieplicht;
- uitvoering van de compensatiemaatregelen;
- beheer van de compensatienatuur;
- beschermingsregime van de compensatienatuur;
- toezicht op naleving van de compensatieverplichtingen.



Over de casussen hebben we gesprekken gevoerd met de initiatiefnemers **5**
voor de ingreep (Rijk, gemeente, particulieren) en met de betrokken
overheden (gemeenten en provincies, soms ook het Rijk). Ook hebben we
documenten over de casussen bestudeerd, zoals vergunningen,
compensatieplannen, bestemmingsplannen, brieven en overeenkomsten
over de compensatiemaatregelen. Tot slot hebben we een bezoek
gebracht aan de locaties waar de maatregelen zijn of worden uitgevoerd.

Een beschrijving van de casussen is opgenomen in de internetbijlage
'Beschrijving casussen' die net als deze bijlage is te raadplegen op
www.rekenkamer.nl.



3 Aanpak kaartanalyse

6

Wij zijn nagegaan welke natuurgebieden in Nederland beschermd zijn en of er van deze gebieden eenduidige (digitale) kaarten beschikbaar zijn, al dan niet in de vorm van open data.

In nauwe samenwerking met het PBL (Planbureau voor de Leefomgeving) hebben wij diverse geografische analyses op de digitale kaartbestanden uitgevoerd. Hiervoor hebben we gebruik gemaakt van ArcGIS. GIS staat voor Geografische Informatie Systemen.

3.1 Gebruikte kaarten

3.1.1 Kaart Natura 2000-gebieden

Wij hebben gebruikgemaakt van een GIS-kaart van de Nederlandse Natura 2000-gebieden van het Ministerie van Economische Zaken (EZ), afkomstig uit het Nationaal Georegister. Deze kaart is op internet beschikbaar.⁴ De Natura 2000-gebieden op deze kaart beslaan 342.135 hectare op land en 1.403.786 hectare in de rijkswateren.

3.1.2 Natuurmeting Op Kaart 2013 (EHS)

De meest recente versie van de Natuurmeting Op Kaart (NOK 2013) geeft een landelijk beeld van de realisatie van de EHS op 1 januari 2013. Het betreft realisatie van de begrenzing, verwerving en inrichting. De NOK 2013-kaart bestaat uit verscheidene onderdelen. Wij hebben daarvan het onderdeel 'planologische EHS' gebruikt. De kaart was tijdens de uitvoering van het onderzoek nog niet via het Nationaal GeoRegister beschikbaar in de vorm van open data. De meest recente versie die daar als download beschikbaar was, had als peildatum 1 januari 2011. Het Ministerie van EZ maakte ons begin september 2013 attent op het bestaan van deze kaart. De kaart is vervolgens op ons verzoek beschikbaar gesteld door de Dienst Landelijk Gebied op 9 september 2013. De dienst heeft de kaart gemaakt in opdracht van het Interprovinciaal Overleg (IPO). Een rapport met toelichting op deze kaart is

⁴ Zie <http://www.synbiosys.alterra.nl/natura2000/gebiedendatabase>.



volgens het ministerie in voorbereiding. Omdat deze kaart recenter is, hebben wij in september 2013 een aantal analyses opnieuw gedaan op basis van deze kaart. De kaart beslaat 817.556 hectare EHS op land.

7

3.1.3 Provinciale kaarten van de EHS

Om na te gaan welke kaarten van de EHS de provincies zelf gebruiken hebben wij uit het Provinciaal GeoRegister de meest recente provinciale kaarten van de EHS gedownload, die de provincies daar beschikbaar hadden gesteld. Het gaat om de officiële begrenzing van de EHS zoals vastgelegd in provinciale ruimtelijke verordeningen (soms nog een structuurvisie). Waar deze kaart niet juist was, heeft de provincie een vervangende kaart gestuurd. Het betreft de volgende kaarten.

Overzicht 2. Gebruikte kaarten per provincie

Dekking	Bron	Publicatiedatum
Groningen	Ecologische Hoofdstructuur (op verzoek beschikbaar gesteld door provincie Groningen)	maart 2013
Friesland	Planologische Ecologische Hoofdstructuur (uit Provinciaal GeoRegister)	28-9-2011
Drenthe	Planologische Ecologische Hoofdstructuur (op verzoek beschikbaar gesteld door provincie Drenthe)	26-6-2013
Overijssel	De Ecologische Hoofdstructuur van Overijssel (op verzoek beschikbaar gesteld door provincie Overijssel)	29-11-2012
Flevoland	Ecologische Hoofdstructuur provincie Flevoland (uit Provinciaal GeoRegister)	22-9-2011
Gelderland	Streekplan 2005- EHS-begrenzing 2009, besluit PS, provincie Gelderland (uit Provinciaal GeoRegister)	17-3-2013
Utrecht	Ecologische Hoofdstructuur (EHS) zoals vermeld in de provinciale ruimtelijke verordening (op verzoek beschikbaar gesteld door provincie Utrecht)	februari 2013
Noord-Holland	Begrenzingskaart EHS Behorend bij Verordening (PRVS) (op verzoek beschikbaar gesteld door provincie Noord-Holland)	september 2012
Zuid-Holland	Ecologische Hoofdstructuur 2012 (uit Provinciaal GeoRegister)	30-1-2013
Zeeland	Planologische EHS 2013 (uit Provinciale ruimtelijke verordening, op verzoek beschikbaar gesteld door de provincie Zeeland)	28-9- 2012
Noord-Brabant	Planologische Ecologische hoofdstructuur - geharmoniseerd voor INSPIRE (uit Provinciaal GeoRegister)	27-6-2012
Limburg	Ecologische Hoofdstructuur (uit Provinciaal GeoRegister)	maart 2008

Deze kaarten geven weer waar het beschermingsregime van de EHS formeel van kracht is. Deze kaarten hebben wij samengevoegd tot één landelijke kaart. Daarbij hebben wij de gebieden die binnen rijkswateren liggen, van de kaarten verwijderd. Daardoor ontstond een kaart van de EHS op land.

Van zes provincies vonden we via de open data niet de juiste EHS-kaart. Van één provincie was het kaartbestand beschadigd en daardoor onbruikbaar en van vijf provincies bleek het kaartbeeld niet juist te zijn.



Deze provincies stelden op ons verzoek een vervangend kaartbestand beschikbaar. De EHS-kaarten van de zes provincies zijn in de samengestelde kaart vervangen door de toegestuurde versies. De EHS-gebieden op de hieruit door ons samengestelde kaart beslaan 820.396 hectare.

8

3.1.4 Kaart rijkswateren

Voor de rijkswateren hebben we het kaartonderdeel 'EHS grote wateren en Noordzee' uit de NOK 2013 gebruikt. De oppervlakte daarvan is 6.419.770 hectare (inclusief het Nederlandse deel van de Noordzee). Deze kaart hebben we gebruikt om op de kaarten met gebieden van de EHS en Natura 2000 te bepalen hoeveel gebieden op land liggen en hoeveel in rijkswateren.

3.2 Methode

Met behulp van het geografisch informatie systeem ArcGIS hebben we de kaarten over elkaar heen gelegd en met elkaar vergeleken. We hebben berekend hoeveel oppervlakte beschermd gebied op de kaarten staat en in welke mate de gebieden op de verschillende kaarten overlappen. De resultaten hebben we ter verificatie voorgelegd aan de provincies en de Ministeries van EZ en IenM.

3.3 Resultaten oppervlakte beschermd natuurgebied

De uiteindelijke kaarten zijn afgebeeld in ons rapport *Compensatie van schade aan natuurgebieden*. De oppervlakten beschermde natuurgebieden zoals vermeld op de kaarten staan weergegeven in onderstaande overzichten 3 en 4. De Natura 2000-gebieden liggen grotendeels binnen de EHS. In de laatste kolom van overzicht 3 is rekening gehouden met deze overlap. De rijkswateren behoren geheel tot de EHS en gedeeltelijk tot Natura 2000.



Overzicht 3. Oppervlakte beschermde natuurgebieden in hectare per provincie, exclusief rijkswateren

9

Provincie	Oppervlakte EHS	Oppervlakte Natura 2000	Totale oppervlakte beschermd gebied
Groningen	23.752	6.371	23.826
Friesland	71.278	37.993	71.488
Drenthe	70.531	22.193	70.780
Overijssel	79.394	31.605	81.205
Flevoland	27.313	5.954	27.441
Gelderland	206.768	113.705	208.481
Utrecht	35.221	3.263	35.245
Noord-Holland	56.760	35.599	60.616
Zuid-Holland	43.626	25.684	45.642
Zeeland	26.371	11.803	27.411
Noord-Brabant	122.931	31.504	123.568
Limburg	57.173	17.442	57.239
Totaal	821.119	343.116	832.942

Bron: Kaartanalyse PBL, op basis van de provinciale kaarten van de EHS en de Natura 2000-kaart van het Ministerie van Economische Zaken

Overzicht 4. Oppervlakte beschermde natuurgebieden in rijkswateren.

Gebied	Oppervlakte in ha
EHS rijkswateren	6.419.770
Natura 2000 rijkswateren	1.403.786

Bron: Kaartanalyse PBL