

Vergaderjaar 2006–2007

**31 074**

## Bescherming van natuurgebieden

**Nr. 2**

### RAPPORT

#### Inhoud

<b>DEEL I CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE REACTIES</b>	<b>5</b>	1.3.2	Verdiepend onderzoek naar lokale projecten	27
		1.4	Leeswijzer	28
<b>1 Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>7</b>	<b>2</b>	<b>Ontwikkeling natuur in Nederland</b>	<b>29</b>
1.1 Inleiding	7	2.1	Samenvatting	29
1.2 Aanleiding, vraagstelling en opzet van het onderzoek	7	2.2	Omvang van de natuur in Nederland	29
1.2.1 Aanleiding onderzoek	7	2.3	Samenhang van de natuur in Nederland	31
1.2.2 Vraagstelling en opzet onderzoek	8	2.4	Kwaliteit van de natuur in Nederland	32
1.3 Conclusies	8			
1.4 Toelichting bij de conclusies	9	<b>3</b>	<b>Uitgangspunten van het beleid</b>	<b>34</b>
1.4.1 Onvoldoende toepassing «nee, tenzij»-beginsel	9	3.1	Samenvatting	34
1.4.2 Beperkte naleving compensatiebeginsel	10	3.2	Doelen	34
1.4.3 Risico's voor verantwoordelijke ministers	11	3.2.1	Nationaal beleid	34
1.5 Aanbevelingen	12	3.2.2	Internationale afspraken	35
		3.2.3	Provinciale uitwerking in beleidslijnen	35
<b>2 Bestuurlijke reacties en nawoord Algemene Rekenkamer</b>	<b>15</b>	3.3	Beschermingsregimes	36
2.1 Reactie van verantwoordelijke ministers	15	3.3.1	De wettelijke beschermingsregimes	37
2.1.1 Reactie op conclusies	15	3.3.2	Stapelingsregimes	40
2.1.2 Reactie op aanbevelingen	16	3.4	Actoren en verantwoordelijkheden	41
2.2 Reactie van onderzochte provincies	17	3.4.1	Ministerie van LNV	41
2.3 Nawoord Algemene Rekenkamer	18	3.4.2	Ministerie van VROM	41
		3.4.3	Ministerie van VenW	41
		3.4.4	Provincies en gemeenten	42
<b>Belangrijkste conclusies, verklaringen, aanbevelingen en toezeggingen en nawoorden</b>	<b>19</b>	3.5	Nieuwe ontwikkelingen	42
		<b>4</b>	<b>De afwegingsfase</b>	<b>43</b>
<b>DEEL II ONDERZOEKSBEVINDINGEN</b>	<b>23</b>	4.1	Samenvatting	43
<b>1 Inleiding</b>	<b>25</b>	4.2	Uitvoering natuurbeschermingsbeleid	44
1.1 Achtergrond	25	4.2.1	Beschikbare informatie en kennis van het beleid	44
1.1.1 Kwaliteit van de ruimtelijke ontwikkeling in Nederland	25	4.2.2	Het vaststellen van «schade aan de natuur»	46
1.1.2 Beleid voor duurzaam ruimtegebruik en natuurbescherming	25	4.2.3	Het alternatievenonderzoek	47
1.1.3 Uitvoerende actoren	26	4.2.4	De onderbouwing van het «groot openbaar belang»	49
1.1.4 Uitvoering van het beleid in de praktijk	26	4.2.5	Bezwaar- en beroepsprocedures	51
1.2 Doel- en probleemstelling van dit onderzoek	26	<b>5</b>	<b>Compensatiefase</b>	<b>52</b>
1.3 Onderzoeksopzet	27	5.1	Samenvatting	52
1.3.1 Schriftelijke en mondelinge gegevensverzameling	27	5.2	Uitvoering compensatiebeginsel	53
		5.2.1	Mitigerende maatregelen	53
		5.2.2	Uitvoering compensatie	53
		5.2.3	Kwaliteit compensatie	55

Bijlage 1 Normen	57
Bijlage 2 Gebruikte methode: casusonderzoek	59
Bijlage 3 Lijst met afkortingen	61
Literatuur	62

**DEEL I**  
**CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE REACTIES**



# 1 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

## 1.1 Inleiding

De Algemene Rekenkamer heeft onderzoek verricht naar de planologische bescherming van natuurgebieden in Nederland. In dit hoofdstuk bespreken we de conclusies en aanbevelingen waartoe het onderzoek heeft geleid (§ 1.3 – § 1.5). Daaraan voorafgaand lichten we de aanleiding, de vraagstelling en de opzet van het onderzoek kort toe (§ 1.2).<sup>1</sup>

## 1.2 Aanleiding, vraagstelling en opzet van het onderzoek

### 1.2.1 Aanleiding onderzoek

Aanleiding voor ons onderzoek waren publicaties van het Natuurplangebureau, het Centraal Bureau voor de Statistiek en het Ruimtelijk Planbureau, waaruit naar voren kwam dat er vraagtekens kunnen worden geplaatst bij de wijze waarop in Nederland in de ruimtelijke ordening wordt omgegaan met het risico van schadelijke ontwikkelingen voor de natuur.

#### *Kwaliteit ruimtelijke ontwikkeling*

In de strijd om de ruimte moet het behoud van hoogwaardige natuur worden afgewogen tegen andere belangen, zoals de aanleg van bedrijventerreinen, wegen en woonwijken. De natuur moet het in deze strijd vaak afleggen.

Door verstedelijking is de *omvang* van de natuur in de afgelopen eeuw fors afgenomen. Ook de ruimtelijke *samenhang* van natuurgebieden, van belang om het voortbestaan van verschillende soorten te waarborgen, steeds meer bedreigd door versnippering. Bovendien neemt door aantasting van het milieu (vermesting, verzuring, verdroging) de *natuurkwaliteit* in de natuurgebieden af; veel beschermde flora en fauna gaan nog steeds in aantal achteruit.

#### *Natuurbeschermingsbeleid*

De rijksoverheid is verantwoordelijk voor beleid dat verdere aantasting van natuurgebieden tegen moet gaan.<sup>2</sup> Het uitgangspunt van dat beleid is: ingrepen in natuurgebieden zijn niet toegestaan als ze de natuur beschadigen. Er geldt daarbij wel een uitzondering, namelijk als er geen alternatieven voor de ingreep zijn en het maatschappelijk of openbaar belang ervan groot is. Dit wordt doorgaans aangeduid als het «*nee, tenzij*»-regime.

Een ander uitgangspunt van het natuurbeschermingsbeleid is: de natuurschade bij de ingreep moet zoveel mogelijk worden beperkt. De resterende natuurschade moet vervolgens worden gecompenseerd met gelijkwaardige natuur. Dit is het zogenaamde *compensatiebeginsel*.

Twee ministers zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het natuurbeschermingsbeleid.

De minister van *VROM* is systeemverantwoordelijk voor de ruimtelijke ordening in Nederland. Als ruimtelijke projecten ingrijpen in de natuur moet een planologische procedure worden doorlopen die vastligt in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). De minister van *VROM* moet er voor zorgen dat deze wet in de praktijk bruikbaar en actueel is en adequaat wordt uitgevoerd. De minister van *VROM* ziet erop toe dat, provincies en gemeenten het ruimtelijk beleid correct uitwerken en uitvoeren.

<sup>1</sup> Voor een nadere omschrijving van de opzet van het onderzoek verwijzen we naar deel II van dit rapport. Hier geven wij ook een uitvoeriger beschrijving van de feitelijke ontwikkeling van de natuurwaarden in Nederland, van het Nederlandse natuurbeschermingsbeleid en van de knelpunten in de uitvoering van het natuurbeschermingsbeleid.

<sup>2</sup> Deze verantwoordelijkheid is vastgelegd in onder meer de *Nota Ruimte* (VROM, LNV, VenW & EZ, 2004a).

De minister van LNV is resultaatverantwoordelijk voor de bescherming en instandhouding van natuurgebieden. Haar belangrijkste instrument is de Natuurbeschermingswet 1998.

#### *Problemen bij uitvoering natuurbeschermingsbeleid*

De uitwerking van het natuurbeschermingsbeleid gebeurt op het niveau van de provincies, en de uitvoering ervan is veelal in handen van gemeenten of particuliere initiatiefnemers, zoals bedrijven of projectontwikkelaars.

Verschillende signalen duiden erop dat deze decentrale beleidsuitvoering in de praktijk niet altijd overeenkomt met de bedoelingen van het rijksbeleid. De uitvoering van het natuurcompensatiebeleid kent praktische problemen.

#### *1.2.2 Vraagstelling en opzet onderzoek*

Wij hebben onderzocht of de rijksoverheid er bij (mogelijke) ingrepen in natuurgebieden in slaagt om het natuurbeschermingsbeleid op een juiste en doeltreffende wijze uit te voeren, en zo nee, hoe dat kan worden verklaard. Om antwoord te krijgen op deze vragen hebben we niet alleen onderzoeksrapporten, beleidsnota's, Kamerstukken en dossiers bestudeerd, maar ook een tiental lokale projecten bezocht en geanalyseerd. Het betreft projecten waarbij een ingreep in beschermde natuur plaatsvindt door de aanleg van onder andere een weg, een bedrijventerrein, een woonwijk, een golfbaan.

### **1.3 Conclusies**

Aan de hand van de door ons onderzochte praktijk geven wij in dit rapport een oordeel over de wijze waarop het natuurbeschermingsbeleid, waarvoor het Rijk resultaatverantwoordelijk is, in Nederland wordt uitgevoerd.

De onderzochte casussen brengen ons tot de conclusie dat de *uitvoering* van het natuurbeschermingsbeleid onvoldoende bijdraagt aan de bescherming van de natuur. Dit gegeven brengt het risico met zich mee dat de ruimtelijke samenhang en de kwaliteit van beschermde natuurgebieden worden aangetast.

Wij baseren deze hoofdconclusie op de volgende deelconclusies van ons onderzoek:

1. De wijze waarop het «nee, tenzij»-regime wordt toegepast bij de onderzochte projecten is onvoldoende. De procedures die worden doorlopen bieden op die manier geen daadwerkelijke bescherming tegen aantasting van natuurgebieden; ze zorgen hooguit voor vertraging van de daadwerkelijke ingreep. De ingrepen, ook die met een relatief klein maatschappelijk belang, vinden in ons onderzoek op de geplande locatie plaats. Dat betekent dat natuur wordt aangetast waar dat had kunnen en moeten worden vermeden.
2. Het compensatiebeginsel wordt bij de onderzochte ingrepen in de natuur slechts gedeeltelijk nageleefd. De natuurschade wordt bij geen van de onderzochte projecten beperkt of verzacht, iets waartoe degene die het initiatief neemt tot een ingreep op grond van het compensatiebeginsel wel verplicht is. Daarnaast ontbreken bij de uitvoering van de compensatie waarborgen voor het bereiken van kwalitatief gelijkwaardige natuur. Compensaties worden in de helft van de gevallen gedeeltelijk of zelfs helemaal niet uitgevoerd.

Wij hebben gezocht naar verklaringen voor de problemen. Uit de door ons onderzochte praktijk bleek dat knelpunten ontstaan doordat de ministers van VROM en LNV te weinig richting en ondersteuning geven aan de decentrale overheden als het gaat om de uitwerking van het rijksbeleid. Ook is er nauwelijks sprake van handhaving en toezicht. In § 1.4 lichten we onze conclusies en verklaringen nader toe.

## **1.4 Toelichting bij de conclusies**

### *1.4.1 Onvoldoende toepassing «nee, tenzij»-beginsel*

Wie een in beschermd natuurgebied project wil starten of een activiteit wil ondernemen, moet de ecologische gevolgen van de geplande ingreep in kaart brengen. Die gevolgen moeten worden betrokken in een belangenafweging volgens het uitgangspunt «nee, tenzij». Deze «afwegingsfase» verloopt niet altijd zoals het moet.

*Benodigde kennis en informatie voor «nee, tenzij»-afweging ontbreekt*  
Bij een geplande ruimtelijke ingreep moet een initiatiefnemer eerst nagaan of de ingreep plaatsvindt in beschermd natuurgebied. Als dit zo is, dan is de initiatiefnemer verplicht om de relevante ecologische gevolgen van de ingreep te bepalen. Welke gevolgen in dit verband relevant zijn, hangt echter af van het geldende beschermingsregime. De initiatiefnemer moet bijvoorbeeld weten of er één bepaald soort natuurwaarde in het geding is of een breed scala aan natuurwaarden. Kennis over de verschillen tussen beschermingsregimes en de onderlinge hiërarchie van deze regimes (die soms tegelijkertijd op één en hetzelfde gebied van toepassing zijn), blijkt bij betrokkenen niet voldoende aanwezig. In de door ons onderzochte gevallen werkten de initiatiefnemers (in casu medewerkers van gemeenten) aan de hand van provinciale richtlijnen, die niet altijd rekening houden met «stapelings van beleid». Daarmee bestaat de kans dat ten onrechte geen rekening wordt gehouden met zwaarderwegende beschermingsregimes vanuit het Rijk of Europa (voor respectievelijk EHS- en «Natura 2000»-gebieden).<sup>3</sup>

Verschuivende verklarende factoren spelen hier een rol. Verkokering bij gemeenten en provincies leidt ertoe dat kennis is versnipperd. Een afdeling of medewerker houdt zich ofwel bezig met ruimtelijke ordening, ofwel met milieurecht, ofwel met natuurbescherming. Met name kleinere gemeenten beschikken zelf vaak niet over ecologische expertise op het gebied van natuurwaarden en stellen geen geld beschikbaar voor de inhuur daarvan. Ook bestemmingsplannen zijn vaak verouderd. Vooral plannen voor het buitengebied worden niet altijd om de tien jaar geactualiseerd, zoals de WRO voorschrijft. Als het geldende bestemmingsplan bestemmingen bevat die niet meer van toepassing zijn, leidt een vergunningaanvraag niet tot een uitkomst die in overeenstemming is met het geactualiseerde beleid. Daarmee samenhangend is de onduidelijke begrenzing natuurgebieden. Niet alle bestuurslagen hanteren dezelfde begrenzing. Kaarten op rijksniveau zijn niet altijd doorvertaald in lokale plannen en kaarten.

### *Onduidelijkheid over mate van aantasting natuur*

De vraag of een activiteit schadelijk is voor de natuur blijkt in de praktijk lastig te beantwoorden. Ook al omdat de omschrijving van «schade» per beschermingsregime verschilt: «aantasting van wezenlijke kenmerken en waarden» (EHS-gebieden) en «verslechterde kwaliteit van de habitats» (Natura 2000-gebieden). Dergelijke omschrijvingen worden niet verder

<sup>3</sup> EHS: Ecologische hoofdstructuur. Zie voor een toelichting op deze term deel II, § 2.3. Natura 2000 is het netwerk van beschermde natuurgebieden dat de Europese Unie wil realiseren, en dat in Nederland grotendeels samenvalt met de EHS.

ingevuld en geconcretiseerd. De wet- en regelgeving hanteert hier dus open normen, die in de praktijk moeten worden ingevuld.

#### *Beperkte uitvoering alternatievenonderzoek*

Onderzoek naar alternatieven wordt in de onderzochte praktijk opgevat als het bekijken van alternatieve locaties voor een activiteit of ingreep. Er wordt in de onderzochte projecten door de betrokkenen niet nagegaan of met een andere invulling dezelfde doelen kunnen worden bereikt. Zo is werkgelegenheid een belangrijke reden voor de uitbreiding van bedrijven-terreinen. Maar met het stimuleren van toerisme zou ook werkgelegenheid kunnen worden gecreëerd.

Dat het alternatievenonderzoek zo beperkt wordt uitgevoerd komt onder meer doordat initiatiefnemers niet op de hoogte zijn van de regelgeving of doordat het provinciale beleid dit voorschrijft. In andere gevallen blijft het zoeken naar alternatieve locaties of invullingen onderbelicht doordat initiatiefnemers al min of meer een bepaalde locatie hebben vastgelegd. In bestuurlijke overeenkomsten wordt dan bijvoorbeeld al bepaald waar een woonwijk komt of is een bedrijvenpark onderdeel van een ontwikkelingsgebied.

#### *Zwaarte «openbaar belang» niet goed onderbouwd*

Er valt in de praktijk het nodige af te dingen op de onderbouwing van geplande ruimtelijke projecten: belangenafwegingen vinden niet expliciet plaats, maatschappelijke belangen worden niet goed verwoord, een heldere argumentatie ontbreekt, enzovoort. Als nut en noodzaak van een project niet goed is afgewogen tegen de aantasting van natuurwaarden ter plaatse, of er wordt met die afweging onvoldoende rekening gehouden, wordt een besluit niet goed onderbouwd conform de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Een verklaring voor het hier geschetste probleem is dat de wetgever er niet voor heeft gekozen om de termen, zoals «groot openbaar belang», «wezenlijke kenmerken of waarden» en «significante effecten» nader te omschrijven in wet- en regelgeving. De wet- en regelgeving hanteert ook hier open normen, waardoor ruimte voor maatwerk zou moeten ontstaan. In de praktijk leidt deze ruimte er vaak toe dat degenen die bezwaren hebben tegen een ingreep in een natuurgebied de gang naar de (bestuurs)-rechter maken. Maatwerk wordt op die manier door de rechter ingevuld. Daardoor treedt een vertraging op die meestal leidt tot ontevredenheid bij alle betrokkenen, omdat zij de situatie als onbeheersbaar ervaren.

#### *1.4.2 Beperkte naleving compensatiebeginsel*

Als na de «nee, tenzij»-afweging een voorgenomen ruimtelijke ingreep wordt toegestaan, is het *compensatiebeginsel* aan de orde. De ecologische schade moet worden beperkt door *schadebeperkende maatregelen*. De resterende schade dient te worden *gecompenseerd*. Ook in deze fase doen zich in de praktijk problemen voor.

#### *Verplichte schadebeperking niet serieus genomen*

In geen van de door ons onderzochte lokale projecten zijn schadebeperkende maatregelen onderdeel geweest van de compensaties. Initiatiefnemers blijken niet te weten dat het bij het doorlopen van de planologische procedure bij ingrepen in natuurgebieden het ruimtelijk beleid dergelijke maatregelen voorschrijft. Als men het wel weet, wordt aan relatief dure en dus onaantrekkelijke oplossingen gedacht zoals wildtunnels, ecoducten en dergelijke. Maar ook het gericht, dus selectief



kappen van bomen kan al een goede en goedkope vorm van schadebeperking zijn.

#### *Compensatie niet of slechts gedeeltelijk uitgevoerd*

De VROM-Inspectie (2006) heeft geconstateerd dat meer dan de helft van de door hun onderzochte ingrepen in natuurgebieden niet of slechts gedeeltelijk te worden gecompenseerd. In een viertal door ons onderzochte gevallen is compensatie zelfs niet gepland in een compensatieplan of een ruimtelijk plan, zoals wel is voorgeschreven in wet- en regelgeving. Dat natuurcompensatie uitblijft komt doordat geschikte locaties voor compensatie schaars en dus duur zijn. Gemeenten die omringd zijn door beschermd natuurgebied (bijvoorbeeld op de Veluwe) hebben weinig mogelijkheden om gebieden binnen de gemeentegrens aan te kopen voor natuurcompensatie. Toch vereist de EHS-regelgeving dat de compensatie plaatsvindt in de nabijheid van de ingreep.

Een belangrijk probleem is ook dat gemeenten onvoldoende handhaving-instrumenten hebben om de compensatie af te dwingen. Er is geen centraal toezichtsorgaan belast met de registratie van compensatieplichtige projecten. Bovendien is aan het niet-uitvoeren van het compensatiebeginsel veelal geen sanctie gekoppeld.

Er bestaat daarnaast nog veel onduidelijkheid over de regels rond de compensatieverplichting. Bijvoorbeeld: een compensatie moet zijn gerealiseerd op het moment dat de ingreep in de natuur plaatsvindt. Maar het moment waarop de vergelijkbare natuurkwaliteit en ruimtelijke samenhang is gerealiseerd is niet helder. Dat maakt het compensatiebeginsel erg complex in de uitvoering.

#### *«Gelijkwaardige» compensaties vaak niet haalbaar*

Ook de verplichting om beschadigde natuur zodanig te compenseren dat er geen nettoverlies van areaal, kwaliteit en samenhang optreedt (de «gelijkwaardigheid» van een compensatie), leidt tot problemen. Bij unieke natuurgebieden, zoals het Schelde-estuarium met zijn getijdennatuur, zal dat praktisch onmogelijk zijn. Beschermd natuur is vaak het resultaat van eeuwenlange, natuurlijke ontwikkelingen.

Maar ook in andere situaties zal compensatienatuur bij aanleg nog niet tegemoet kunnen komen aan gelijkwaardigheid van areaal, kwaliteit en ruimtelijke samenhang. Daarvoor is een aantal waarborgen noodzakelijk, zoals een goed beheer van de compensatienatuur, een planologische verankering ervan in bestemmingsplannen en een toets van de provincie op kwaliteit en ruimtelijke samenhang.

Aan deze waarborgen schort het in de praktijk vaak. Zo toetsen de onderzochte provincies compensatieplannen op omvang en niet op kwaliteit of ruimtelijke samenhang. Bij drie ingrepen is geconstateerd dat er geen bestemmingsplanwijziging was doorgevoerd, hetgeen betekent dat op de plaats van compensatie nog steeds landbouwactiviteiten mogen plaatsvinden of bedrijventerreinen kunnen worden aangelegd.

#### *1.4.3 Risico's voor verantwoordelijke ministers*

De hier geschetste problemen in de decentrale uitvoering van het natuurbeschermingsbeleid brengen risico's met zich mee voor de verantwoordelijke ministers.

De minister van VROM zal zijn systeemverantwoordelijkheid voor de planologische procedure niet goed kunnen waarmaken als blijkt dat bij ingrepen in de natuur de «nee, tenzij»-afweging niet voldoende wordt ingevuld en het compensatiebeginsel niet goed wordt uitgevoerd. Hierdoor kunnen beschermde natuurgebieden onnodig worden aangetast.

De minister van LNV kan in dat geval zijn resultaatverantwoordelijkheid voor de bescherming van natuurgebieden onvoldoende waarmaken. Instrumenten om de uitvoering van lokale projecten bij te sturen heeft de minister van LNV echter niet. Daarvoor is hij namelijk aangewezen op de planologische procedure, waarvoor de minister van VROM (systeem)-verantwoordelijk is. Het toezicht op een correcte uitvoering van het ruimtelijk beleid door provincies en gemeenten verdient bij natuurbescherming dan ook veel meer aandacht.

## 1.5 Aanbevelingen

Wij doen de ministers van VROM en van LNV de volgende aanbevelingen:

### 1. Bevorderen van wetsnaleving bij natuurbescherming

Ons onderzoek laat zien dat het toezicht en de handhaving te weinig effectief is om naleving van wet en regelgeving gericht op natuurbescherming te kunnen waarborgen. Daardoor ontstaan er problemen in de uitvoering, bijvoorbeeld bij de kwaliteit van compensaties. Wij bevelen de minister van VROM, als (systeem)verantwoordelijke voor de planologische procedure, aan een volwaardige en effectieve toezichts- en handhavingsketen te ontwikkelen en deze juridisch te verankeren met voldoende bevoegdheden en instrumenten. Functiescheiding en informatie-uitwisseling op verschillende bestuursniveaus zijn daarbij cruciaal. Uitgangspunt bij zo'n juridische verankering van handhaving en toezicht kan de *Kaderstellende visie op toezicht* (BZK, 2005b) zijn, waarin onderscheid wordt gemaakt tussen nalevingstoezicht en interbestuurlijk toezicht. Wij lichten deze aanbeveling hieronder toe.

#### *Nalevingstoezicht verscherpen*

Een goed natuurbeschermingsbeleid vereist dat toezicht wordt gehouden op een goede uitvoering van het «nee, tenzij»-principe en het compensatiebeginsel. Een goed registratiesysteem van ruimtelijke ingrepen in de natuur en uitvoering van compensaties is hiervoor noodzakelijk. De minister van VROM zou moeten zorgdragen voor zo'n registratiesysteem. De uitvoering daarvan zou kunnen worden toegewezen aan provincies, die in een aantal gevallen zelf al bezig zijn met de registratie van compensatieplichtige projecten.

De *VROM-Inspectie* zou bij het toezicht op ingrepen in beschermde natuur een grotere rol moeten spelen. Zoals de inspectie zelf heeft geconstateerd (*VROM-Inspectie*, 2006), kan ze de naleving van het compensatiebeleid verbeteren door het toetsen van bestemmingsplannen op ruimtelijke ingrepen in de EHS en compensatieverplichtingen te intensiveren, door de toetsing van het compensatiebeleid standaard mee te nemen bij gemeente- en provincieonderzoek en door te trachten realisatie van nog niet uitgevoerde compensaties af te dwingen.

Verder zou de *VROM-Inspectie* de provinciale compensatierichtlijnen moeten toetsen op handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid en eventueel moeten aandringen op actualisatie. In dat licht steunen we de aanbeveling van de *VROM-Inspectie* aan de ministers van VROM en LNV om de complexiteit van regels te verminderen en te streven naar één gelijklopende regeling voor compensatie op basis van de diverse wetten. Het strekt daarbij tevens tot aanbeveling om de rol van de verschillende inspectiediensten (*VROM-Inspectie*, Algemene Inspectiedienst, provinciale toezichthouders) bij het toezicht op de wet- en regelgeving duidelijker te onderscheiden.

### *Handhavingsbevoegdheden van toezichthouder uitbreiden*

De wettelijke bevoegdheden en overige instrumenten van de handhaver c.q. de gemeente zouden moeten worden uitgebreid. Aanvullend op de thans gebruikte privaatrechtelijke instrumenten, zoals overeenkomsten met initiatiefnemers, kunnen voor een goede uitvoering van de handhavingstaak soms ook publiekrechtelijke instrumenten nodig zijn, zoals de bevoegdheid om inlichtingen te vorderen of bestuursdwang toe te passen.

*Functiescheiding* tussen uitvoering en handhaving is hier ook een punt van aandacht, omdat gemeenten bij ingrepen in de natuur vaak initiatiefnemer zijn, of zich sterk met initiatiefnemers identificeren.

### *Interbestuurlijk toezicht verscherpen*

De minister van VROM heeft in 2005 (VROM, 2005c) aangegeven dat preventief toezicht van het Rijk op de ruimtelijke plannen van provincies en gemeenten selectiever kan worden uitgevoerd. Wij vinden dat plannen die betrekking hebben op natuurgebieden, wél met voldoende intensiteit moeten worden getoetst. In dat kader verdient de voorgenomen wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 aandacht. De minister van LNV heeft voorgesteld om de toetsing van plannen door een ander bestuursorgaan te schrappen. Hiermee ontstaat naar ons oordeel een risico dat met minder intensiteit wordt getoetst dan wenselijk is.

Verder is ook aandacht voor de onderbouwing van politiek-bestuurlijke besluiten relevant. Conform de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, en meer specifiek het zorgvuldigheidsbeginsel (voortvloeiend uit de Algemene wet bestuursrecht), moet een besluit goed worden onderbouwd. Dit houdt in dat van een ingreep in de natuur altijd nut en noodzaak moeten worden aangetoond, door een goede, *expliciete* afweging te maken tussen de (maatschappelijke) noodzaak van de ingreep en de schade die daardoor aan de natuur wordt berokkend. In de praktijk worden betrokkenen regelmatig voor politiek-bestuurlijk voldongen feiten geplaatst, waardoor het risico bestaat dat niet wordt voldaan aan het zorgvuldigheidsbeginsel. Wij bevelen de minister van VROM daarom aan in de planologische procedure een goede onderbouwing van (politiek-bestuurlijke) besluiten over ingrepen in de natuur te waarborgen.

Ten slotte is het voor de planologische verankering van beschermde natuur van belang dat de minister van VROM beter toeziet op het tijdig aanpassen van bestemmingsplannen.

## **2. Voorlichting en training intensiveren**

Wij bevelen de ministers van VROM en LNV aan de decentrale uitvoerders van het beleid meer te ondersteunen. We denken daarbij onder andere aan het aanbieden van gerichte opleidingen en het opzetten van een helpdesk of een «pool» van deskundigen. Daarbij zou de aandacht vooral moeten uitgaan naar het verduidelijken van begrippen als «schade aan de natuur», «alternatieven» en «geen nettoverlies van waarden van areaal, kwaliteit en samenhang» (gelijkwaardigheid van compensatie) en hoe daarmee in de praktijk om te gaan.

Er zijn door het Ministerie van LNV al initiatieven ontwikkeld, zoals voorlichting op de LNV-website en een aantal handreikingen. Maar een actievere benadering van de doelgroep is noodzakelijk. Wellicht biedt de Gegevensautoriteit Natuur daarvoor aanknopingspunten. Deze autoriteit moet ervoor zorgen dat het voor het bedrijfsleven en overheden eenvoudiger wordt vooraf te beoordelen of in gebieden waar economische ontwikkeling is voorzien, bedreigde planten en dieren voorkomen. Verder heeft de minister van LNV een «Kennissteunpunt Vogel- en Habitatrichtlijn» aangekondigd, dat hij in overleg met provincies en andere departe-

menten wil instellen (LNV, 2006). Dergelijke expertisecentra kunnen volgens ons fungeren als een vraagbaak op het terrein van natuurbeschermingsbeleid. Ook kunnen op die manier signalen worden opgevangen die relevant zijn voor beleidsmakers.

Een ander aspect dat kan bijdragen aan verduidelijking van het beleid is de vaststelling van de gebiedskaarten. In ons onlangs uitgebrachte rapport *Ecologische hoofdstructuur* (Algemene Rekenkamer, 2006a) zijn in dat verband relevante aanbevelingen opgenomen. We bevelen de ministers van VROM en LNV aan om in samenspraak met provincies te zorgen voor meer duidelijkheid voor alle betrokkenen door de kaarten die voor de EHS van belang zijn beter op elkaar af te stemmen. Het betreft kaarten in onder andere de *Nota Ruimte*, de provinciale streekplannen, de gemeentelijke bestemmingsplannen en de provinciale beheer- en natuurgebiedsplannen. Daarnaast moet de schaal op deze kaarten worden aangepast zodat ze zo veel mogelijk tot op perceelniveau duidelijk zijn.

### **3. Stimuleren van een effectieve uitvoering**

Om verschijnselen als «verkokering», «lokaal denken» en «gebrek aan relevante kennis» op lokaal niveau aan te pakken bevelen wij de ministers van VROM en LNV aan om in samenwerking met VNG en IPO uitvoerders te stimuleren de uitvoering van het natuurbeschermingsbeleid effectiever te organiseren door het verspreiden van best practices, het organiseren van expertmeetings en het faciliteren van bestuurlijke vernieuwing (bijvoorbeeld door een advies of een financiële prikkel).

We hebben in de praktijk gezien dat het werken met projectteams, waarin ook afdelingen «groen» volwaardig zijn vertegenwoordigd, effectief is. Bij projecten die ingrijpen in de natuur moet dit ervoor zorgen dat kennis van relevante wet- en regelgeving beschikbaar is én wordt gebruikt. Een aanknopingspunt daarbij kan het streven van de minister van VROM zijn om in 2008 bij gemeenten verschillende procedures rond vergunningaanvragen te laten samengaan in een omgevingsvergunning.

Het probleem van een te lokale gerichtheid kan worden tegengegaan door het stimuleren van «bovenlokale aanpak». De ministers van VROM en LNV zouden IPO en VNG kunnen stimuleren voorzieningen te treffen die een bovenlokale aanpak waarborgen. Als binnen een termijn van bijvoorbeeld een jaar dergelijke voorzieningen niet tot stand komen, zou de minister deze taak bij de provincies kunnen leggen.

### **4. Evalueren van maatwerkprincipe en doelrealisatie**

De ministers van VROM en LNV zijn er bij de formulering van het natuurbeschermingsbeleid van uitgegaan dat de globale beleidskaders op decentraal niveau gestalte zouden krijgen en verder zouden worden ingevuld. De wet- en regelgeving hanteert open normen die in de praktijk moeten leiden tot ruimte voor maatwerk. We bevelen de ministers van VROM en LNV aan om in de monitoring van de *Nota Ruimte* en in evaluaties van wet- en regelgeving) aandacht te besteden aan de vraag of deze ruimte voor maatwerk ook tot de gewenste resultaten heeft geleid. Uit ons onderzoek zijn belangrijke risico's naar voren gekomen, zoals onduidelijkheid over normen bij initiatiefnemers van ruimtelijke projecten. Dergelijke risico's moeten in evaluatie van het beleid worden meegenomen. Aan de hand daarvan kan de minister van VROM als systeemverantwoordelijke, samen met de minister van LNV, verbeteringen doorvoeren in de (planologische) procedure bij bescherming van natuurgebieden, bijvoorbeeld door wet- en regelgeving aan te passen en duidelijke bevoegdheden toe te wijzen.

## **2 BESTUURLIJKE REACTIES EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER**

### **2.1 Reactie van verantwoordelijke ministers**

De minister van LNV heeft op 23 mei 2007 mede namens de minister van VROM en de staatssecretaris van VenW gereageerd op onze conclusies en aanbevelingen. Ze geeft aan dat veel verbeteringen al in gang zijn gezet en dat ze het rapport daarom ziet als een signaal dat haar ministerie op het juiste spoor zit.

Hieronder volgt een verkorte weergave van de reactie van de minister. De integrale reactie is te vinden op onze website: [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

#### *2.1.1 Reactie op conclusies*

De minister is het niet geheel eens met onze conclusie dat de ministers van VROM en LNV te weinig richting geven aan de decentrale overheden bij de uitwerking van het rijksbeleid. Ze wijst in dat verband op het document «Spelregels EHS», een concept-beleidskader voor (onder andere) het compensatiebeginsel. Over de inhoud van het document bestaat bestuurlijke overeenstemming tussen het Rijk en de provincies. Verder schrijft de minister dat het Rijk samen met provincies en gemeenten de juiste balans moet vinden tussen richting geven en ruimte geven.

De minister beaamt dat de EHS-begrenzing op verschillende manieren door de provincies is ingevuld. Rijk en provincies streven ernaar om in de loop van 2007 afspraken te maken over meer eenduidigheid in de begrenzing van de EHS. Over de begrenzing van de Natura 2000-gebieden bestaat volgens de minister geen onduidelijkheid.

Over het hanteren van «open normen» zegt de minister dat dit een bewuste keuze van de wetgever is geweest. Ze acht het niet zinvol deze begrippen op landelijk niveau te gedetailleerd in te vullen of te kwantificeren. Desgevraagd zullen medewerkers van het ministerie adviseren over hoe in individuele gevallen met normen kan worden omgegaan. Begrippen van de Habitatrichtlijn zullen worden verduidelijkt door een actualisatie van de verschillende handreikingen over Natura 2000.

Onze conclusie dat bij ruimtelijke ingrepen in natuurgebieden het alternatievenonderzoek over het algemeen beperkt wordt uitgevoerd en het «openbaar belang» niet goed wordt onderbouwd, vindt de minister een zorgwekkend signaal. De minister noemt in dit verband de doorwerking van het natuurbeschermingsbeleid van het Rijk op gemeentelijk niveau een belangrijke voorwaarde om de bescherming van natuur te effectueren.

In reactie op onze constatering dat er bij ruimtelijke projecten vaak geen voorgeschreven compensatieplan aanwezig is en dat mitigerende maatregelen niet altijd worden overwogen, onderstreept de minister nogmaals het belang van de doorwerking van het rijksbeleid. Ze meldt dat in het beleidskader «Spelregels EHS» is afgesproken dat met de planologische verankering van een ingreep ook de compensatie planologisch moet worden verankerd. Voor de EHS geldt dat er op het tijdstip van het besluit over de ingreep een besluit moet worden genomen over de aard, wijze en tijdstip van de compensatie. De vuistregel is dat de initiatiefnemer de compensatie zo snel mogelijk realiseert. Voor het realiseren van

compensatienatuur zijn in «Spelregels EHS» goede afspraken gemaakt, aldus de minister.

### *2.1.2 Reactie op aanbevelingen*

#### *Toezicht verbeteren*

De minister wil naleving van de wet bij natuurbescherming bevorderen door gemeenten te gaan verplichten om actuele bestemmingsplannen te hebben en door prikkels te introduceren die naleving van deze plicht vergroten. De EHS dient uiterlijk in 2008 in de gemeentelijke bestemmingsplannen te zijn opgenomen; vanuit het Rijk zal dit desgewenst actief worden gestimuleerd.

De minister vindt een verscherping van interbestuurlijk toezicht nog niet noodzakelijk. De besluitvorming over toezicht is mede afhankelijk van de resultaten van de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtsarangementen (commissie-Oosting). Het door ons gesignaleerde risico dat de voorgenomen wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 zal leiden tot minder intensieve toetsing, ziet de minister niet. Het is volgens haar voldoende dat vooraf een zorgvuldige afweging van de gevolgen van plannen voor Natura 2000-gebieden wordt gemaakt.

De «Spelregels EHS» bieden volgens de minister goede uitgangsvaarden voor het selectieve toezicht. In 2007 zal worden besloten of delen van de spelregels een voor gemeenten verplichtend karakter moeten krijgen. In het kader van de spelregels is afgesproken dat provincies de voortgang van compensaties zullen registreren en daarover zullen rapporteren in hun reguliere verslaglegging. De rijksoverheid zal een sterkere adviserende rol aannemen bij vooroverleg over bestemmingsplannen die ingrepen in de EHS betreffen. Zo kan worden nagegaan of de spelregels in de praktijk werken, aldus de minister.

De minister streeft niet naar één gelijklopende regeling voor compensatie, aangezien de beschermingsregimes in de betreffende wetten verschillende doelen beogen. Het Rijk en provincies zullen zich inspannen om initiatiefnemers en het bevoegd gezag duidelijk te maken welke beschermingsregimes op een bepaald gebied van toepassing zijn.

De minister vindt het (nog) niet noodzakelijk de bevoegdheden van de gemeenten uit te breiden met publiekrechtelijke instrumenten. De privaatrechtelijke instrumenten zijn volgens haar tot op heden succesvol gebleken bij de uitvoering en handhaving van het natuurbeschermingsbeleid.

Onze aanbeveling om in de planologische procedure een goede onderbouwing van besluiten over ingrepen in de natuur te waarborgen vindt de minister overbodig. De vergunningverlening is namelijk gebaseerd op het beschermingsregime van EHS en Natura 2000-gebieden, waarin het voorkomen van verslechtering van de natuur is verankerd.

#### *Voorlichting en training intensiveren*

De minister geeft aan dat het Rijk altijd een ondersteunende rol zal vervullen voor de decentrale uitvoerders van het natuurbeleid. Medewerkers van het Ministerie van LNV kunnen deze rol vervullen. Het inmiddels ingerichte Steunpunt Natura 2000 zal een voorlichtende en ondersteunende functie hebben, bijvoorbeeld bij het opstellen van de Natura 2000-beheersplannen. De Gegevensautoriteit Natuur zal zorgen



voor een betere beschikbaarheid en betrouwbaarheid van de gegevens die initiatiefnemers nodig hebben. Initiatiefnemers zullen actief worden betrokken bij het toegankelijk maken van informatie.

#### *Effectieve uitvoering stimuleren*

De minister schrijft dat IPO en VNG een belangrijke rol kunnen spelen bij het vergroten van effectiviteit in de uitvoering van het beschermingsbeleid. Verder is het Ministerie van LNV samen met het Ministerie van VROM bezig met een stroomlijning van de diverse toetsen voor de ruimtelijke ordening, waardoor lokale initiatiefnemers de wettelijk verplichte omgevingsonderzoeken efficiënter kunnen doorlopen.

#### *Evaluatie*

De minister stelt dat onderzoeken zoals die van de VROM-Inspectie en de Algemene Rekenkamer bijdragen aan het evalueren van het maatwerkprincipe bij het beschermingsbeleid, en van de doelrealisatie. Kennisuitwisseling tussen provincies en het Rijk over ervaringen met toepassen van maatwerk in de EHS wordt in 2008/2009 geëvalueerd. De Habitatrichtlijn bevat een verplichting om eens in de zes jaar aan de Europese Commissie te rapporteren over de instandhouding van habitattypen en soorten; langs die weg kunnen de gebiedsdoelen worden geëvalueerd. Bij de evaluatie in 2007 van de Natuurbeschermingswet 1998 zal de minister ingaan op de realisatie van de doelen voor de Natura 2000-gebieden. Verder wordt in 2008 de toepassing van «Spelregels EHS» geëvalueerd. De minister vindt dat een betere manier om te onderzoeken of de «open normen» tot maatwerk hebben geleid dan via de monitoring van de *Nota Ruimte*.

## **2.2 Reactie van onderzochte provincies**

We hebben ook de provincies Limburg, Noord-Brabant, Gelderland en Overijssel verzocht een reactie te geven op ons onderzoek. De hoofdpunten uit deze reacties geven we hieronder weer. Een integrale weergave van de reacties is te vinden op onze website, [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

De provincies brengen in hun reacties de resultaten van hun inspanningen onder de aandacht. Ze geven op een aantal punten aan dat onze conclusies en aanbevelingen reeds hun doorwerking hebben gevonden in het provinciale beleid. In dat verband verwijzen alle provincies naar de «Spelregels EHS». Ook schetsen zij recente ontwikkelingen, zoals een jaarlijkse controle op de uitvoering van compensaties (Limburg).

De provincies onderkennen dat zich in de uitvoering van het beschermingsbeleid problemen voordoen. De provincie Noord-Brabant bijvoorbeeld, herkent de problemen die zich voordoen in situaties waarin aantasting van natuur gewenst is zonder dat sprake is van een «zwaarwegend belang». In dat geval worden soms afwijgingsprocedures gevolgd.

Een ander probleem dat wordt herkend is dat bij de uitvoering van compensaties handhaving door gemeenten vaak achterwege blijft. Noord-Brabant ondersteunt in dat verband onze aanbeveling om de VROM-Inspectie meer bevoegdheden te geven en maakt melding van de afspraak met de Noord-Brabantse gemeenten dat zij uiterlijk eind 2008 over geactualiseerde bestemmingsplannen buitengebied beschikken, waarin de Groene Hoofdstructuur (inclusief EHS) is opgenomen.

### 2.3 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij zijn positief over de manier waarop het beschermingsbeleid door vele betrokkenen inmiddels is uitgewerkt. Door het samen ontwikkelen van documenten zoals de «Spelregels EHS» wordt het belang van bescherming van natuurgebieden onderstreept. Er is een aantal goede ontwikkelingen in gang gezet, zoals de verschillende ondersteunende instanties die betrokkenen van advies kunnen voorzien. De voorgenomen evaluaties bieden het Rijk de mogelijkheid om na te gaan of de doelen van het beschermingsbeleid daadwerkelijk worden gerealiseerd.

In dit onderzoek hebben we een kloof geconstateerd tussen het natuurbeschermingsbeleid en de daadwerkelijke uitvoering daarvan. De «Spelregels EHS» en de overige initiatieven betekenen dat vooral het beleid op papier beter is uitgewerkt. De uitvoeringspraktijk moet uitwijzen of de kloof daadwerkelijk kan worden gedicht. Ons onderzoek heeft aangetoond dat die praktijk nogal weerbarstig kan zijn. Dat is een belangrijke reden geweest dat niet alleen wij, maar ook sommige provincies van oordeel zijn dat het toezicht op de daadwerkelijke uitvoering een veel prominere rol moet spelen. Spelregels alleen zijn dus niet voldoende. Er zijn ook «scheidsrechters» nodig die de naleving van deze spelregels bewaken.

De «open normen» zouden volgens de minister in de praktijk tot maatwerk moeten leiden. Wij denken dat een actieve benadering en betrokkenheid van de uitvoerders daarbij onontbeerlijk is.

Verder is de minister van oordeel dat het niet nodig is om expliciet te waarborgen dat een ingreep in de natuur goed wordt onderbouwd, omdat deze onderbouwing al is verankerd in het beschermingsregime. Wij hebben echter vastgesteld dat zich desondanks situaties voordoen waarin besloten wordt tot aantasting van natuur zonder dat er sprake is van een duidelijk zwaarwegend belang. Daarom vinden wij dat er krachtiger garanties nodig zijn voor een goede onderbouwing.

We zullen met belangstelling volgen hoe het natuurbeschermingsbeleid zich ontwikkelt en in welke mate de natuurgebieden daadwerkelijk worden beschermd. In ieder geval zullen we binnen twee jaar in een zogeheten terugblikonderzoek nagaan in hoeverre de minister haar toezeggingen is nagekomen.



## Belangrijkste conclusies, verklaringen, aanbevelingen, toezeggingen en nawoorden

Conclusies	Verklaringen	Aanbevelingen	Toezeggingen	Nawoord
<i>«Nee, tenzij»-regime onvoldoende toegepast</i>				
Niet alle kennis en actuele informatie wordt meegenomen in de «nee, tenzij»-afweging.	Initiatiefnemers van ruimtelijke projecten en gemeenten hebben niet altijd voldoende kennis van het (gestapelde) natuurbeschermingsbeleid en van de vigerende wet- en regelgeving.	Complexiteit van regels verminderen en streven naar een meer gelijklopende regeling voor compensatie op basis van de diverse wetten.		
	Op lokaal niveau is geen of onvoldoende ecologische expertise, aanwezig, noch kennis over natuurwaarden.	Ecologische kennis en expertise verbeteren door bijvoorbeeld training voorlichting en/of een helpdesk c.q. «pool» van deskundigen op provinciaal niveau.	Ondersteuning medewerker LNV, Steunpunt Natura 2000, Gegevensautoriteit Natuur.	Een actieve benadering en betrokkenheid van de uitvoerders is daarbij onontbeerlijk.
	Informatie is niet altijd actueel. Onderzochte gemeenten gebruiken bij de beoordeling van vergunningsaanvragen bijvoorbeeld nog oude bestemmingsplannen. Er worden verschillende kaarten gebruikt.	Verouderde bestemmingsplannen actualiseren, in overeenstemming met provinciale streekplannen. De kaarten die voor de EHS van belang zijn beter op elkaar afstemmen. De schaal op deze kaarten aanpassen zodat ze zo veel mogelijk tot op perceelniveau duidelijk zijn.	EHS uiterlijk in 2008 in bestemmingsplannen; desgewenst actief stimuleren.	
	Verkokering bij gemeenten leidt ertoe dat de aanwezige kennis van milieuwetgeving, ruimtelijke ordening en natuurwetgeving niet wordt gebundeld en soms wordt vergeten.	In samenwerking met VNG en IPO uitvoerders stimuleren de uitvoering effectiever te organiseren door het verspreiden van best practices, organiseren van expertmeetings en faciliteren van bestuurlijke vernieuwing (bijvoorbeeld via advies of financiële prikkels).		
Omvang van de aantasting aan de natuur en daarmee de noodzaak tot compenseren staat ter discussie.	Vaststellen van «schade aan de natuur» is vaak een punt van discussie. Omschrijving van schade verschilt per beschermingsregime en dus per natuurgebied.	Omschrijving van «schade aan natuur» verder invullen en concretiseren door onder andere voorlichting en training.	Ondersteuning medewerker LNV, Steunpunt Natura 2000, Gegevensautoriteit Natuur.	Een actieve benadering en betrokkenheid van de uitvoerders is daarbij onontbeerlijk.
In de «nee, tenzij»-afweging worden de alternatieven onvoldoende of slechts beperkt onderzocht.	Er is bij onderzochte gemeenten en initiatiefnemers sprake van een gebrek aan kennis over de regeling en over de verplichting tot het uitvoeren van een alternatievenonderzoek.	Voorlichting en training verzorgen voor gemeenten en initiatiefnemers.	Ondersteuning medewerker LNV, Steunpunt Natura 2000, Gegevensautoriteit Natuur.	Een actieve benadering en betrokkenheid van de uitvoerders is daarbij onontbeerlijk.

Conclusies	Verklaringen	Aanbevelingen	Toezeggingen	Nawoord
	Projecten zijn sterk locatiegebonden. Het zoeken naar alternatieve locaties en alternatieve invullingen blijft onderbelicht (vaak lokaal niet mogelijk).	IPO en VNG stimuleren voorzieningen te treffen die een bovenlokale aanpak waarborgen. Als binnen een redelijke termijn, een jaar bijvoorbeeld, dergelijke voorzieningen niet tot stand komen, zou de minister deze taak bij de provincies kunnen leggen.		
In de afweging wordt het «groot openbaar belang» onvoldoende onderbouwd.	Op lokaal niveau bestaat discussie en onduidelijkheid over het begrip «groot openbaar belang». Er is geen definitie voorhanden en criteria voor een gelijkwaardige afweging ontbreken.	Aan de hand van evaluatie verbeteringen doorvoeren in de (planologische) procedure, bijvoorbeeld door wet- en regelgeving aan te passen.	Evaluatie maatwerk EHS (2008/2009), evaluatie «Spelregels EHS» (2008), evaluatie Natuurbeschermingswet 1998 (2007).	
	Er valt het nodige af te dingen op de onderbouwing van geplande ruimtelijke projecten	Ook bij een politiek-bestuurlijke beslissing dient het besluit goed te worden onderbouwd, conform de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.		Krachtiger garanties zijn nodig voor een goede onderbouwing.
Bezwaar- en beroepsprocedures leiden vaak tot vertraging en uitstel, maar zelden of nooit tot afstel.	Er is nog veel ruimte om te procederen rond de invulling van het «nee, tenzij»-regime. Er is relatief weinig jurisprudentie, er bestaat geen eenduidigheid over begrippen en de interpretatie daarvan.	Aan de hand van evaluatie verbeteringen doorvoeren in de (planologische) procedure, bijvoorbeeld door wet- en regelgeving aan te passen.	Evaluatie maatwerk EHS (2008-9), evaluatie «Spelregels EHS» (2008), evaluatie Natuurbeschermingswet 1998 (2007). Stroomlijning diverse toetsen voor ruimtelijke ordening.	
<i>Compensatiebeginsel slechts gedeeltelijk ingevuld</i>				
Schadebeperkende maatregelen worden niet serieus genomen.	Er is bij onderzochte gemeenten en initiatiefnemers sprake van onbekendheid met de verplichting tot schadebeperking.	Meer training en voorlichting verzorgen over schadebeperkende maatregelen.	Ondersteuning medewerker LNV, Steunpunt Natura 2000, Gegevensautoriteit Natuur.	Een actieve benadering van de uitvoerders is daarbij onontbeerlijk.
Compensatie wordt niet of slechts gedeeltelijk uitgevoerd.	Compensatie wordt niet gepland, compenserende maatregelen zijn niet opgenomen in compensatieplan en bestemmingsplan.	Betere voorlichting en training over de verplichte stappen van het compensatiebeginsel.	Ondersteuning medewerker LNV, Steunpunt Natura 2000, Gegevensautoriteit Natuur.	Een actieve benadering van de uitvoerders is daarbij onontbeerlijk.
	Geschikte locaties voor natuurcompensatie zijn schaars en veelal duur. Ook gezien de beperkende verplichting om te compenseren in de nabijheid van de ingreep.	IPO en VNG stimuleren voorzieningen te treffen die een bovenlokale aanpak waarborgen. Provincies meer laten coördineren bij het zoeken van alternatieven (ook buiten de gemeente).		

Conclusies	Verklaringen	Aanbevelingen	Toezeggingen	Nawoord
	Er is weinig of geen handhaving: gemeenten hebben geen handhavinginstrumenten, compensatie is niet wettelijk afdwingbaar, de controlekans is klein.	Volwaardige toezicht- en handhavingketen ontwikkelen, met voldoende instrumenten, functiescheiding en informatie-uitwisseling op de verschillende bestuursniveaus.	In 2007 nagaan welke delen «Spelregels EHS» verplichtend karakter. Compensatie planologisch verankeren.	Toezicht op daadwerkelijke uitvoering moet een veel prominenter rol spelen.
	Er is in de uitvoeringsfase nog veel onduidelijk. Het compensatiebeginsel is complex in de uitvoering.	Voorlichting en training intensiveren.	Ondersteuning medewerker LNV, Steunpunt Natura 2000, Gegevensautoriteit Natuur.	Een actieve benadering van de uitvoers is daarbij onontbeerlijk.
Onbekend of compensatie kwalitatief aan de eisen voldoet.	Goed beheer van de compensatienatuur door de initiatiefnemer van het ruimtelijk project is niet altijd gewaarborgd.	Handhavinginstrument ontwikkelen en juridisch verankeren om de kwaliteit van het beheer te controleren. Nalevingstoezicht verscherpen.		Toezicht op daadwerkelijke uitvoering moet een veel prominenter rol spelen.
	Onderzochte provincies stellen geen eisen aan (en toetsen niet) op natuurkwaliteit en ruimtelijke samenhang van de natuurcompensatie.	Provincies rol geven als toezichthouder van natuurgebieden, waarbij kan worden nagegaan of sprake is van «geen nettoverlies van waarden van areaal, kwaliteit en samenhang».	Provincies registreren voortgang compensaties en daarover rapporteren.	Toezicht op daadwerkelijke uitvoering moet een veel prominenter rol spelen.



**DEEL II**  
**ONDERZOEKSBEVINDINGEN**



# 1 INLEIDING

## 1.1 Achtergrond

### 1.1.1 Kwaliteit van de ruimtelijke ontwikkeling in Nederland

In Nederland is ruimte schaars. Claims op deze schaarse ruimte strijden met elkaar om voorrang. Het behoud van hoogwaardige natuur moet worden afgewogen tegen sociaal-culturele en economische belangen zoals de aanleg van bedrijventerreinen, wegen en woonwijken.

Er is sprake van duurzame ruimtelijke ontwikkeling wanneer zowel aan de economische, ecologische als sociaal-culturele waarden in onderlinge samenhang recht wordt gedaan en wanneer daarmee de aantrekkelijkheid van de ruimte voor bewoners, bezoekers en ondernemers toeneemt (VROM, LNV, VenW & EZ 2004a, p. 22). Maar ontwikkelingen in de praktijk laten zien dat er vraagtekens kunnen worden geplaatst bij de kwaliteit van de ruimtelijke ontwikkeling in Nederland. In de strijd om de ruimte verliezen de ecologische waarden stelselmatig terrein op sociaal-culturele en economische waarden. Dat betekent dat natuur moet wijken voor woningbouw, wegen en bedrijventerreinen en recreatie. De oppervlakte van de natuur in Nederland is in de vorige eeuw dan ook fors afgenomen (CBS, 2006).

Stedelijke functies en infrastructuur zijn echter enorm gegroeid, met alle gevolgen van dien. De verstedelijking leidt ertoe dat de diversiteit aan ruimtelijke gebruiksfuncties op het platteland sterk toeneemt, waardoor er objecten verschijnen die als «niet-gebiedseigen» kunnen worden gekarakteriseerd (Milieu- en Natuurplanbureau/RIVM, 2004; 2005), zoals bedrijventerreinen langs de weg die het landelijke beeld verstoren, een spoorlijn die dwars door rustige buurtschappen loopt, windmolenparken in een weiland, enzovoort.

Bouwactiviteiten in natuurgebieden zorgen er tegelijkertijd voor dat open gebieden in omvang afnemen. Dergelijke ontwikkelingen resulteren in een «verrommeling» van het landschap en een «versnippering» van natuur. Daarnaast neemt door aantasting van het milieu (vermesting, verzuring, verdroging en dergelijke) de natuurkwaliteit in de natuurgebieden af. Dat blijkt onder andere uit het feit dat veel beschermde plant- en diersoorten in aantal achteruitgaan. Sinds 1950 is meer dan eenderde van alle planten- en diersoorten in Nederland verdwenen of tot de bedreigde soorten gaan behoren.

### 1.1.2 Beleid voor duurzaam ruimtegebruik en natuurbescherming

#### *Planologische basisbescherming*

Duurzaam ruimtegebruik en natuurbescherming en zijn nauw met elkaar verweven. In de *Nota Ruimte* (VROM, LNV, VenW & EZ, 2004a) wordt in dit verband de term «planologische basisbescherming» gebruikt. Deze basisbescherming is van toepassing op aangewezen natuurgebieden en is gericht op voorkoming van onomkeerbare ingrepen in de natuur ter plaatse. Op een aantal van deze beschermde natuurgebieden is ook Natuurbeschermingswetgeving van toepassing die grotendeels voortvloeit uit de Europese Vogelrichtlijn<sup>4</sup> en Habitatrichtlijn.<sup>5</sup>

#### *«Nee, tenzij»-regime en compensatiebeginsel*

Op de overheid rust de verplichting de wezenlijke kenmerken en waarden<sup>6</sup> van de beschermde natuurgebieden in stand te houden. Ingrepen in de

<sup>4</sup> In 1979 is de Vogelrichtlijn door de Raad van de Europese Gemeenschappen vastgesteld. De Vogelrichtlijn richt zich op de bescherming en het beheer van alle op het grondgebied van de Europese Unie in het wild levende vogels en hun habitats (leefomgeving).

<sup>5</sup> De in 1992 vastgestelde Habitatrichtlijn is de belangrijkste wetgeving van de Europese Unie ter bevordering van de biologische verscheidenheid. Deze richtlijn houdt de verplichting in om habitats (leefgebieden) en soorten (wilde flora en fauna) die voor de Europese Unie van belang zijn in stand te houden.

<sup>6</sup> Deze betreffen de actuele en potentiële waarden, gebaseerd op natuurdoelen voor het gebied. Bijvoorbeeld: de bij het gebied behorende natuurdoelen en natuurkwaliteit, de waterhuishouding, de kwaliteit van de bodem, water en lucht, rust, stilte, donkerte en openheid, de landschapsstructuur en de belevingswaarde.

betreffende natuurgebieden (nieuwe plannen, projecten en handelingen) zijn niet toegestaan als ze de natuur beschadigen – dat wil zeggen: als ze de wezenlijke kenmerken en waarden van het gebied significant aantasten. Om dat laatste te kunnen bepalen, moet het bevoegd gezag erop toezien dat uitvoerders van projecten in beschermde gebieden hiernaar onderzoek verrichten (VROM, LNV, VenW & EZ, 2004a).

Voor het niet toestaan van ingrepen die natuur beschadigen geldt wel een uitzondering, namelijk als er geen reële alternatieven voor de ingreep zijn en het maatschappelijk belang ervan groot is. Dit wordt doorgaans aangeduid als het «*nee, tenzij*»-regime. Voor ingrepen die aantoonbaar aan de criteria voldoen geldt het zogenaamde *compensatiebeginsel*: de natuurschade bij de ingreep moet zoveel mogelijk worden beperkt door «mitigerende» (verzachtende) maatregelen. De resterende natuurschade moet vervolgens worden gecompenseerd met gelijkwaardige natuur.

### 1.1.3 Uitvoerende actoren

Het beleid op het gebied van natuurbescherming en ruimtelijke ordening wordt gestalte gegeven door een aantal actoren:

- De Ministeries van *LNV en VROM* zijn verantwoordelijk voor de wet- en regelgeving.
- *Provincies en gemeenten* voeren het ruimtelijk beleid (en dus ook het natuurbeleid) uit conform de Wet op de ruimtelijke ordening (WRO) en overige relevante wetgeving, zoals de Natuurbeschermingswet 1998.
- *Initiatiefnemers* zijn de uitvoerders van projecten die schade veroorzaken aan beschermde gebieden. Deze initiatiefnemers zijn meestal gemeenten en private partijen zoals bedrijven of projectontwikkelaars.

### 1.1.4 Uitvoering van het beleid in de praktijk

Er zijn de afgelopen jaren verschillende onderzoeken verricht naar de uitvoering van het beschermingsbeleid (Werkgroep Vogelen Habitatrichtlijnen, 2003; Gijsen, 2003; VROM-Inspectie, 2006a). Deze studies signaleren dat de beleidsuitvoering niet goed verloopt. Zo komt het voor dat, in weerwil van de voorschriften, natuurschade wordt aangericht zonder dat het maatschappelijk belang daarvan voldoende wordt aangetoond. Ook worden alternatieven voor dergelijke ingrepen in de natuur lang niet altijd voldoende overwogen. Mitigerende maatregelen worden bovendien soms niet toegepast. In de praktijk blijken zich allerlei knelpunten voor te doen, die tot gevolg hebben dat er op langere termijn netto-natuurkwaliteit verloren gaat. Het blijkt moeilijk om nieuw aangelegde natuur gelijkwaardig te maken aan de oorspronkelijke natuur waarvan de aantasting moest worden gecompenseerd.

## 1.2 Doel- en probleemstelling van dit onderzoek

Van augustus 2005 tot en met juni 2006 heeft de Algemene Rekenkamer onderzoek uitgevoerd naar de uitvoering van het «*nee, tenzij*»-principe en natuurcompensatiebeginsel.

Wij stellen ons met dit onderzoek ten doel een bijdrage te leveren aan een betere uitvoering van het «*nee, tenzij*»-principe en natuurcompensatiebeginsel en daarmee bij te dragen aan duurzaam ruimtegebruik.

De probleemstelling van ons onderzoek luidt:

- Draagt de uitvoering van het compensatiebeleid bij tot daadwerkelijke natuurbescherming en daarmee tot duurzaam ruimtegebruik?



- Slaagt de overheid erin om bij de aanleg van recreatie- en bedrijfs-terreinen, wegen en woonwijken het natuurcompensatiebeleid op een juiste en doeltreffende wijze uit te voeren?
- Zo nee, hoe kan dat worden verklaard?

### 1.3 Onderzoeksopzet

Voor de beantwoording van de probleemstelling hebben wij schriftelijk materiaal bestudeerd, gesprekken gevoerd en casestudies verricht.

#### 1.3.1 Schriftelijke en mondelinge gegevensverzameling

Gegevens over de ontwikkeling van natuur in Nederland hebben we vergaard op basis van bestaand materiaal van onder andere het Centraal Bureau voor de Statistiek, het Milieu- en Natuurplanbureau en het Ruimtelijk Planbureau. Het natuurbeschermingsbeleid hebben we in kaart gebracht aan de hand van relevante wet- en regelgeving, beleidsnotities, rapporten en studies. Speciale aandacht hebben we besteed aan drie nationale projecten waarbij een ingreep in beschermde natuur plaatsvindt: de verdieping van de Westerschelde in Zeeland, de aanleg van de Tweede Maasvlakte bij Rotterdam en de aanleg van rijksweg A73 in Limburg.

We hebben gesprekken gevoerd met diverse personen die betrokken zijn bij het beleid op het gebied van natuurbescherming en ruimtelijke ordening: met beleidsmakers bij LNV, VROM, provincies en gemeenten, met uitvoerders van nationale projecten (Rijkswaterstaat) en met experts van onderzoeksinstituten (Ruimtelijk Planbureau, LEI). Ook hebben we gesprekken gevoerd met medewerkers van de Raad van State, die regelmatig uitspraak doet in bezwaar- en beroepsprocedures tegen geplande bouwprojecten.

#### 1.3.2 Verdiepend onderzoek naar lokale projecten

We hebben in dit onderzoek tien casussen nader onderzocht: lokale projecten waarbij een ingreep in beschermde natuur plaatsvindt door de aanleg van een weg, een bedrijventerrein, woningen, een golfbaan en dergelijke. We hebben voor dit casuonderzoek gekozen om twee redenen.

In de eerste plaats is het overgrote deel van de natuur in Nederland voor bescherming (vooral) aangewezen op gebeurtenissen en ontwikkelingen op lokaal niveau. Een andere overweging om te kiezen voor een verdiepend onderzoek bij een aantal casussen is dat we willen komen tot *verklaringen* voor de gesignaleerde knelpunten in de uitvoering van natuurbeschermingsregels. Daartoe zullen we in de praktijk de omstandigheden moeten bekijken waaronder ingrepen in de natuur tot stand komen. Dergelijke informatie kan zinvol zijn bij het vinden van mogelijke verbeteringen van het beleid.

#### *Selectie casussen*

Wij hebben in provincies waar zich veel beschermde natuur bevindt – Overijssel, Gelderland, Noord-Brabant en Limburg – een tiental lokale projecten geselecteerd waarbij sprake is van een ingreep in beschermde natuur. Deze projecten hebben we diepgaand onderzocht. Daarbij hebben we gebruikgemaakt van informatie van de VROM-Inspectie.<sup>7</sup> Bij de selectie van de projecten hebben we gezorgd voor spreiding op het punt van: de soort ingreep, de geografische ligging, de omvang van de

<sup>7</sup> Hierbij is gebruikgemaakt van het onderzoek dat de VROM-Inspectie in 2005 heeft uitgevoerd naar de naleving en handhaving van de compensatieplicht (VROM, 2006).

ingreep en de aard van problematiek. Er zijn twee casussen geselecteerd die bij de VROM-Inspectie als positief te boek stonden. We hebben dit gedaan omdat ook inzichten uit dergelijke projecten kunnen bijdragen aan het vinden van verklaringen voor knelpunten en het formuleren van mogelijke verbeteringen.

#### *Onderzochte stappen in het project*

Aan de hand van de geselecteerde casussen hebben we onderzocht in hoeverre bij aantasting van natuur door aanleg van woningen, infrastructuur, bedrijventerreinen en dergelijke de verplichte stappen ook daadwerkelijk door de betrokken initiatiefnemers zijn gezet. Deze stappen zijn:

- in kaart brengen tot welke schade aan de natuur de ingreep leidt;
- onderzoeken of er voldoende aandacht is besteed aan alternatieve oplossingen om schade aan de natuur te vermijden;
- aantonen dat er sprake is van «dwingende redenen van openbaar belang» (voorkomen van overstromingen, werkgelegenheid, woningbehoefte, betere bereikbaarheid en dergelijke);
- beperken van natuurschade door mitigerende maatregelen, indien er geen alternatieve oplossingen zijn;
- resterende natuurschade zodanig compenseren dat er geen verlies aan natuurwaarden plaatsvindt (areaal, kwaliteit en samenhang).

### **1.4 Leeswijzer**

Dit tweede deel van ons rapport is als volgt opgebouwd.

Hoofdstuk 2 beschrijft de feitelijke ontwikkeling van de natuurwaarden in Nederland gedurende de afgelopen eeuw en met name de laatste decennia.

In hoofdstuk 3 schetsen we het natuurbeschermingsbeleid in Nederland. Dat beleid wordt in fases uitgevoerd. Per fase bespreken we de relevante wet- en regelgeving. Vervolgens beschrijven we welke knelpunten naar voren komen en welke verklaringen daarvoor kunnen worden gegeven. In de hoofdstukken 4 en 5 gaan we dieper in op de knelpunten in de uitvoering van het natuurbeschermingsbeleid. We kijken daarbij eerst naar de stappen die het zogenaamde «nee, tenzij»-regime van initiatiefnemers vereist, vervolgens naar de stappen die gezet moeten worden in de compensatiefase. Worden deze stappen daadwerkelijk doorlopen en wat zijn de resultaten als het gaat om het behoud van natuurwaarden? Voor zover we in elk van beide fases achterblijvende prestaties tegenkomen, proberen we hiervoor verklaringen te geven.

## 2 ONTWIKKELING NATUUR IN NEDERLAND

In dit hoofdstuk bespreken we de ontwikkeling van de natuurwaarde<sup>8</sup> in Nederland. We kijken daarbij naar de drie aspecten die doorgaans met het begrip «natuurwaarde» worden verbonden: de omvang, de samenhang en de kwaliteit van natuur.<sup>9</sup>

### 2.1 Samenvatting

Het beeld dat uit onze analyse naar voren komt is dat de natuur in Nederland wordt bedreigd. Dat blijkt uit de ontwikkeling van drie aspecten van de natuurwaarde in ons land:

- *Omvang*. De omvang van de natuur in Nederland is in de afgelopen eeuw fors afgenomen. De laatste tijd is die afname gestabiliseerd. Dat is te danken aan een toename van bos, de grootste categorie natuur in Nederland. De omvang van de veel schaarsere natte natuur loopt daarentegen nog steeds terug.
- *Samenhang*. Voor het voortbestaan van plant- en diersoorten is samenhang tussen natuurgebieden cruciaal. Er moeten verbindingen blijven bestaan tussen de leefgebieden van de verschillende soorten. De samenhang tussen de natuurgebieden in Nederland wordt echter ernstig bedreigd; er is sprake van «versnippering».
- *Kwaliteit*. Door de aantasting van het milieu (als gevolg van onder meer vermesting, verzuring en verdroging) is de natuurkwaliteit in de natuurgebieden afgenomen. Hoewel er de laatste decennia dankzij algemene milieumaatregelen wel verbetering is opgetreden, zijn de milieuoedities nog niet goed genoeg voor de beoogde natuurkwaliteit (Algemene Rekenkamer, 2006a)

Het gevolg van deze drie ontwikkelingen is dat veel beschermde flora en fauna nog steeds in aantal achteruitgaan of worden bedreigd.

### 2.2 Omvang van de natuur in Nederland

De oppervlakte van de natuur in Nederland is in de vorige eeuw sterk gekrompen. In 1900 was het totale natuuroppervlak 8 760 km<sup>2</sup> (876 000 hectare). In 1989 is dit totaal teruggelopen tot 4 478 km<sup>2</sup> (447 800 hectare), een afname van bijna 50%. Daarna is er weer sprake van een lichte groei.

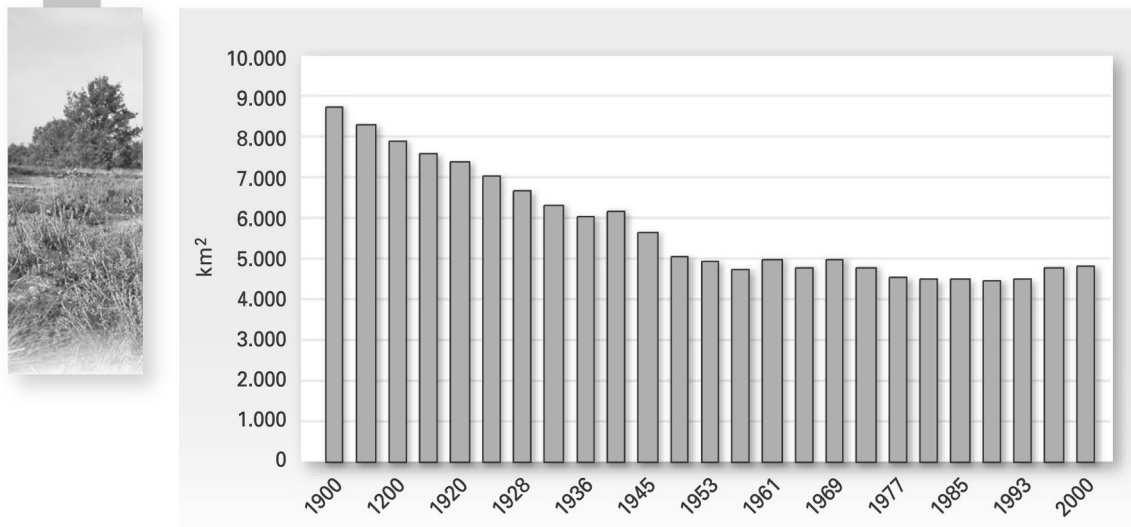
---

<sup>8</sup> Natuurwaarde wordt omschreven als de waarde die een gebied, ecosysteem of levensgemeenschap heeft voor het natuurbehoud en dus voor het voortbestaan van organismen (De Vries, 2002).

<sup>9</sup> Vergelijk Milieu- en Natuurplanbureau/RIVM (2004).

# Natuuroppervlak in Nederland van 1900 tot 2000

Figuur 1



Bron: CBS Statline (geraadpleegd 2006).

De forse afname van het natuuroppervlak heeft te maken met veranderingen in het ruimtegebruik. Aanvankelijk werden in Nederland veel gebieden ontgonnen voor *landbouwdoeleinden*. Latere aanpassingen in het ruimtegebruik betreffen vooral de intensivering van de *infrastructuur*, *de groei van de oppervlakte die wordt gebruikt voor recreatie* en de toenemende *bebouwing* van Nederland.

Tabel 2.1 geeft een overzicht van de functies van de Nederlandse bodem en de ontwikkelingen daarbij in de laatste decennia.

**Tabel 2.1 Functieverandering bodemgebruik in km²**

	1977	2000
Bebouwing	3 111	3 669
Recreatie	647	889
Verkeer	1 269	1 130*
Landbouw	24 372	23 260
Water	3 243	7 744**
Natuur	4 546	4 835
Totaal	37 188	41 527

Bron: Statline, 2006.

\* Verkeer: de ontwikkeling levert geen goed beeld op omdat de CBS-cijfers tot 1993 onverharde wegen ook werden meegerekend. (Het effect daarvan is onbekend).

\*\* Water: door gemeentelijke indeling van water en gewijzigde interpretatie van rijksgrenzen is er sprake van een toename.

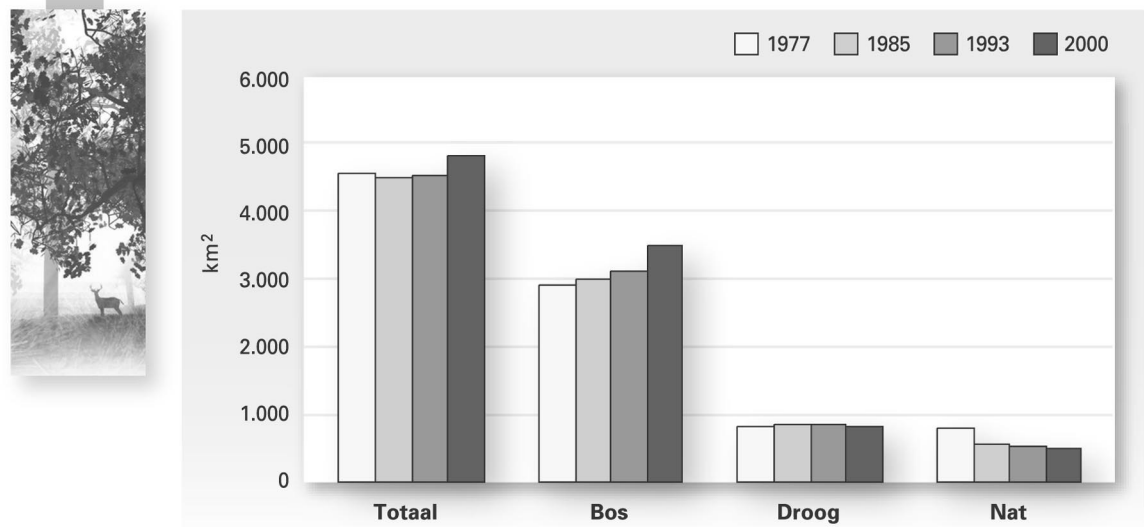
De afgelopen decennia hebben bebouwing, infrastructuur, recreatie en natuur terrein gewonnen in Nederland. Deze verstedelijking in het laatste decennium is vooral ten koste gegaan van de landbouw (Milieu- en Natuurplanbureau/RIVM, 2005).

We zagen in figuur 1 dat er na een enorme afname van het natuuroppervlak de laatste jaren sprake is van een stabilisatie en zelfs van een lichte toename. Dit laatste is onder andere het effect van de aanleg van ecologische hoofdstructuur (zie § 2.3).

Figuur 2 hieronder laat zien dat vooral het aandeel bos, dat al het omvangrijkst was, is toegenomen. De toch al schaarse natte natuur in Nederland is daarentegen afgenomen.

## Natuuroppervlak per categorie

Figuur 2



Bron: Milieu- en Natuurcompendium, 2006.

### 2.3 Samenhang van de natuur in Nederland

De groei van bebouwing en infrastructuur heeft niet alleen consequenties voor de oppervlakte van de natuur, maar ook voor de samenhang ervan. Er is sprake van een steeds verdergaande verkleining en versnippering van de Nederlandse natuurgebieden.

De aanwezigheid van grote aaneengesloten natuurgebieden en onderlinge ecologische verbindingen tussen deze gebieden is een belangrijke voorwaarde voor het behoud van de biodiversiteit.<sup>10</sup> De afstand tussen de geschikte leefgebieden voor flora en fauna in combinatie met de grootte van het gebied zijn van invloed op de immigratiemogelijkheden en kansen op uitsterven van soorten.

<sup>10</sup> In wetenschappelijke kring wordt meestal gerefereerd aan de zogenaamde eilanden-theorie en metapopulatietheorie (bijvoorbeeld MacArthur & Wilson, 1967; Hanski, 1999).

Daarnaast wordt een groter gebied doorgaans minder verstoord door menselijke activiteiten. Verstoring treedt vooral op aan de rand van een gebied. Grote aaneengesloten oppervlakten natuur komen door de aanleg van wegen en bebouwing in Nederland echter weinig meer voor.

De nationale overheid tracht de samenhang van de natuur in Nederland te bevorderen door de vorming van de *ecologische hoofdstructuur* (EHS): een ecologisch netwerk van kwalitatief hoogwaardige beschermde natuurgebieden. In een recent rapport (Algemene Rekenkamer, 2006a) hebben wij vastgesteld, dat als het EHS-beleid beleid volgens plan wordt uitgevoerd, het aantal grote natuurgebieden en landschappelijke eenheden wel zal toenemen, maar ook dat er nog veel kleine geïsoleerder gebieden zullen blijven bestaan. De aanleg van nieuwe EHS-gebieden die de grotere natuurgebieden binnen de EHS met elkaar moeten verbinden staat nog in de kinderschoenen. Voor verbetering van ruimtelijke samenhang voor natuur buiten de EHS is geen beleid ontwikkeld.

## **2.4 Kwaliteit van de natuur in Nederland**

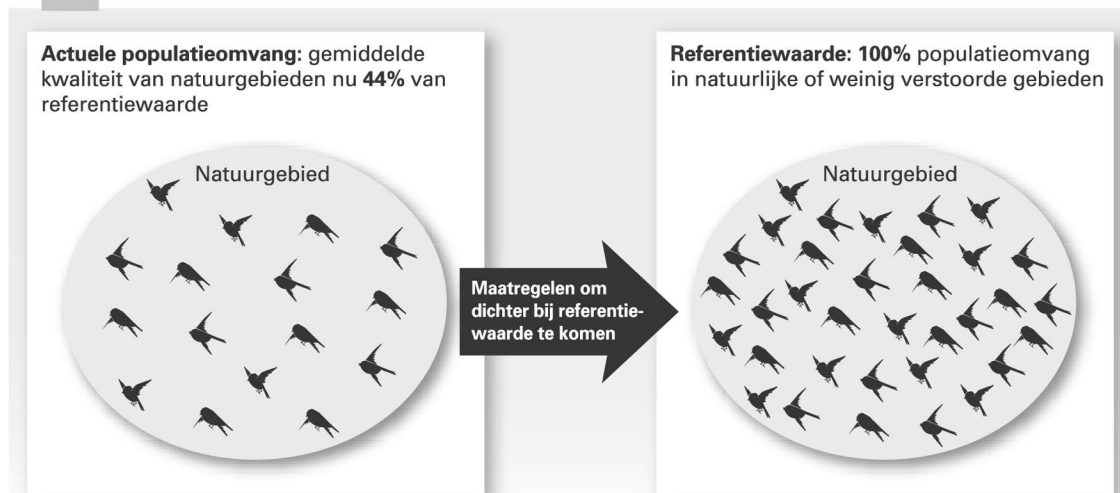
### *Milieukwaliteit en natuur*

De milieukwaliteit van de natuur in Nederland wordt voornamelijk bepaald door de vochttoestand, de voedselrijkdom en de zuurgraad van een gebied. Het menselijk handelen is van grote invloed op deze condities. Door intensieve landbouw wordt de toevoer van voedingsstoffen verhoogd (*vermesting*), terwijl de vochtgraad van de bodem door het wegpompen van water afneemt (*verdroging*). Bebouwing, industrie, landbouw en intensivering van infrastructuur zorgen daarnaast voor toenemende luchtvervuiling (*verzuring*). Deze processen tasten de kwaliteit van nabijgelegen natuurgebieden aan (Van Hooff, 2005).

### *Natuurdoelen*

De kwaliteit van natuur kan worden gemeten door middel van het aantal kenmerkende soorten planten en/of dieren dat binnen een natuurdoel aanwezig is. In totaal zijn er voor Nederland 27 «natuurdoelen» geformuleerd, met 980 kenmerkende soorten. Zo is de boomklever een kenmerkende vogelsoort van het natuurdoeltype «heuvelland-bos». Voor de populatieomvang van zo'n diersoort bestaat een referentiewaarde; dat is de populatieomvang die mag worden verwacht in natuurlijke of weinig verstoorde gebieden. Door voor alle kenmerkende soorten deze referentiewaarden af te zetten tegen de actuele populatieomvang, kan berekend worden hoe het gesteld is met de kwaliteit van de natuur in een gebied. Aan de hand van die informatie kunnen dan maatregelen genomen worden om dichterbij het referentiepunt te komen. Het RIVM heeft volgens de hier beschreven methodiek berekend dat de kwaliteit van natuurgebieden in Nederland gemiddeld 44% is. Dat wil zeggen dat de gemiddelde populatieomvang van de karakteristieke soorten in de Nederlandse natuurgebieden bij benadering 44% bedraagt van wat mag worden verwacht in de goed ontwikkelde, weinig aangetaste situatie (Ten Brink, Van Hinsberg, De Heer e.a., 2002).

**Figuur 3**



Bron: RIVM, 2002

Uit onderzoek van het Milieu- en Natuurplanbureau blijkt dat meer dan de helft van de kenmerkende plant- en diersoorten in Nederland sinds 1990 in aantal achteruit is gegaan (Sanders e.a., 2005).

### 3 UITGANGSPUNTEN VAN HET BELEID

In dit hoofdstuk geven we een overzicht van het natuurbeschermingsbeleid in Nederland. We bespreken de doelen die de rijksoverheid heeft geformuleerd voor het beschermen van natuur, de internationale afspraken die daarop van invloed zijn en uitwerking van de doelen in de provincies.

Vervolgens kijken we naar de beschermingsregimes waarmee de overheid bescherming van de natuur gestalte geeft. Ook belichten we de procedures die moeten worden gevolgd bij een ingreep in beschermde natuur. We besluiten het hoofdstuk met een overzicht van de taken en verantwoordelijkheden op het gebied van natuurbescherming.

#### 3.1 Samenvatting

Het Rijk draagt resultaatverantwoordelijkheid voor de bescherming, instandhouding en ontwikkeling van bijzondere natuurwaarden en -kenmerken van de verschillende natuurgebieden in Nederland.

Er zijn twee «beleidssporen» waarlangs de rijksoverheid de natuurbescherming gestalte geeft. Het «rode» spoor biedt bescherming vanuit de in bestemmingsplannen vastgelegde mogelijkheden en beperkingen voor bouwprojecten. Het «groene» spoor biedt bescherming via de bepalingen uit de Natuurbeschermingswet 1998. Uitgangspunt in beide beleidssporen is dat ingrepen in bestaande natuur pas toelaatbaar zijn als er geen reële alternatieven zijn en als er sprake is van een groot maatschappelijk belang. Wanneer er, gegeven deze criteria, toch een ingreep in de natuur moet plaatsvinden, dient de schade aan de natuur te worden gematigd (gemitigeerd) en gecompenseerd.

Bij de uitvoering van het ruimtelijk beleid geldt het adagium «decentraal wat kan, centraal wat moet». De betrokken actoren zijn de Ministeries van VROM, LNV en VenW, de provincies, de gemeenten en de (soms private) initiatiefnemers van bouwprojecten die ingrijpen in de natuur.

#### 3.2 Doelen

##### 3.2.1 Nationaal beleid

Het natuurbeleid van Nederland is gericht op de vorming en bescherming van de «ecologische hoofdstructuur» (EHS): een netwerk van kwalitatief hoogwaardige natuurgebieden.

Het EHS-beleid is in 1990 geïntroduceerd in het *Natuurbeleidsplan* (LNV, 1990) en voortgezet in het *Structuurschema Groene Ruimte* (LNV, 1995). Uitgangspunt van het EHS-beleid is duurzame instandhouding van een zo groot mogelijke verscheidenheid van in het wild levende dier- en plantsoorten en elementen van ecosystemen.

Realisatie van de EHS en ruimtelijke bescherming van deze natuur vormen essentiële doelen van het beleid (LNV, 2005b). De ruimtelijke bescherming van de EHS is vastgelegd in het ruimtelijk beleid. In dat beleid is bepaald dat gemeenten de bescherming van natuur in bestemmingsplannen moeten regelen door de betreffende gebieden de bestemming «natuur» te geven. Provincies toetsen vervolgens de bestemmingsplannen aan de meer algemene, provinciale streekplannen. Het Rijk stuurt de provincies op zijn beurt aan door de streekplannen te toetsen aan de landelijke beleidslijnen.

##### *Algemene doelen natuurbeleid*

In zowel het nationale natuurbeleid als in het nationale ruimtelijk beleid



heeft het Rijk doelen geformuleerd ter bescherming van natuurgebieden en natuurwaarden. In de nota *Natuur voor mensen, mensen voor natuur* (LNV, 2000) ligt de nadruk op de bijdrage van de natuur aan de (duurzame) samenleving: «Behoud, herstel, ontwikkeling en duurzaam gebruik van natuur en landschap, als essentiële bijdrage aan een leefbare en duurzame samenleving» (p. 3). In het *Meerjarenprogramma Vitaal Platteland* (LNV, 2004b) ligt de nadruk op zowel de bijdrage van de natuur aan biodiversiteit als aan de kwaliteit van de leefomgeving: «behoud, herstel, ontwikkeling en duurzaam gebruik van natuur t.b.v. biodiversiteit en de kwaliteit van de leefomgeving» (p. 20).

Het *Structuurschema Groene Ruimte* (LNV, 1995) is in 2006 formeel opgenomen in, en daarmee vervangen door de *Nota Ruimte*. Daarmee is dit natuurbeleid onderdeel van het ruimtelijk beleid geworden. De hoofddoelstelling van het ruimtelijk beleid is: «ruimte scheppen voor de verschillende ruimteveragende functies».

Dit algemene doel is in de *Nota Ruimte* (VROM, LNV, VenW & EZ, 2006) vertaald in operationele doelstellingen. De voor dit onderzoek belangrijkste operationele doelstelling betreft de «borging en ontwikkeling van natuurwaarden». Daarbij hoort ook een *uitvoeringsdoelstelling*, waarvoor het Rijk *resultaatverantwoordelijk* is: bescherming, instandhouding en ontwikkeling van bijzondere waarden en kenmerken van:

- gebieden die onder de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn vallen (de zogenaamde Natura 2000-gebieden);<sup>11</sup>
- beschermde natuurmonumenten;
- EHS-gebieden.

### 3.2.2 Internationale afspraken

Nederland heeft zich gecommitteerd aan twee mondiale verdragen die de aanwijzing van beschermde natuurgebieden voorschrijven. Dit zijn de Ramsarconventie inzake Wetlands uit 1971 en het Biodiversiteitsverdrag van Rio de Janeiro uit 1992.

Binnen de EU krijgen deze afspraken onder meer vorm in de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. De Vogelrichtlijn schrijft bescherming voor van bepaalde natuurgebieden, opdat vogels daar ongestoord kunnen verblijven, broeden en overwinteren. De Habitatrichtlijn schrijft een samenhangend Europees netwerk voor van beschermde natuurgebieden die lidstaten aanwijzen (zie ook § 1.1.2). Deze Vogel- en Habitatrichtlijn-gebieden vormen samen Natura 2000.

Uiteraard dient het Nederlandse natuurbeschermingsbeleid in overeenstemming te zijn met bovengenoemde internationale afspraken. De beide Europese richtlijnen zijn verwerkt in de Natuurbeschermingswet 1998, die vanaf 1 oktober 2005 van kracht is.

### 3.2.3 Provinciale uitwerking in beleidslijnen

Provincies leggen in hun ruimtelijk beleid vast welke natuurkwaliteiten binnen de regio moeten worden beschermd. Daartoe stellen ze streekplannen op waarbinnen natuurgebieden worden gedefinieerd. Verder leggen ze in deze streekplannen vast aan de hand van welke criteria de natuur beschermd dient te worden. Deze afwegingskaders dienen schadelijke ingrepen in de natuur tegen te gaan.

Het streekplan wordt door de provincie gebruikt als toetsingskader bij de goedkeuring van gemeentelijke bestemmingsplannen en andere

---

<sup>11</sup> Ook de Europese Unie heeft zich ten doel gesteld een netwerk van beschermde natuurgebieden te realiseren: het Natura 2000-netwerk. De Natura 2000-gebieden liggen nagenoeg geheel in de EHS.

procedures op basis van de Wet ruimtelijke ordening (WRO). De streekplannen zijn niet (juridisch) bindend voor burgers, bestemmingsplannen wel.

### 3.3 Beschermingsregimes

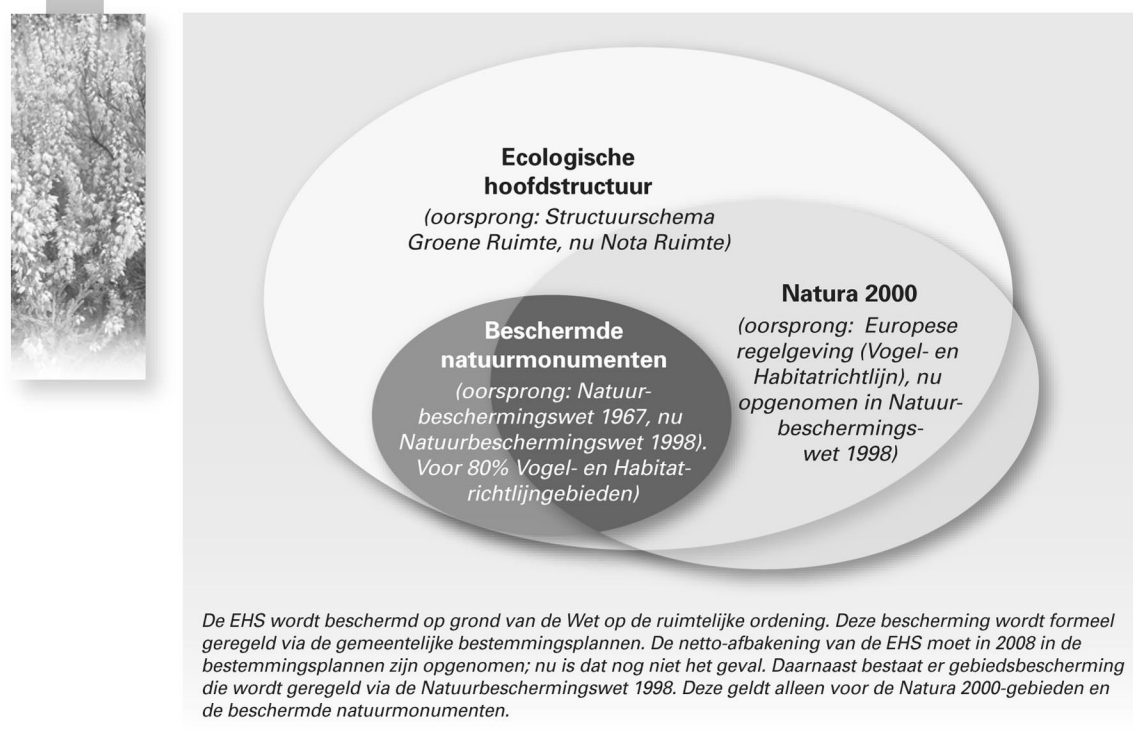
In het ruimtelijk beleid van het Rijk worden drie soorten gebieden onderscheiden die op landelijk niveau de status van beschermd natuurgebied bezitten (VROM, LNV, VenW & EZ 2006):

- de ecologische hoofdstructuur (EHS);
- de Natura-2000 gebieden (Vogel- en Habitatrichtlijngebieden);
- beschermde natuurmonumenten.

Figuur 4 geeft schematisch weer in hoeverre deze drie soorten natuurgebieden met elkaar overlappen.

## Overlap tussen de drie soorten beschermde natuurgebieden in Nederland

Figuur 4



Bescherming en instandhouding van kleinere natuurgebieden en leefgebieden van in (inter)nationaal verband beschermde soorten, die buiten de drie zojuist genoemde natuurgebieden liggen, is de verantwoordelijkheid van de provincies en gemeenten (VROM, LNV, VenW & EZ, 2006). Deze gebieden krijgen dus geen planologische bescherming van het Rijk.

### 3.3.1 De wettelijke beschermingsregimes

De natuurgebieden in Nederland worden op grond van verschillende (zowel nationale als Europese) wetten en regelingen beschermd. Daaruit vloeit voort dat er diverse beschermingsregimes van kracht zijn. Niet alle natuur wordt dus volgens dezelfde normen beschermd.

*Planologische bescherming EHS op basis van Wet ruimtelijke ordening*  
Ruimtelijke ordening in haar simpelste vorm richt zich op het bestemmen van gronden. Dit bestemmen geschiedt op basis van afweging van particuliere en publieke belangen. Hiertoe wordt in ruimtelijke plannen aangegeven welke bestemming/functie een bepaald perceel heeft: natuur, landbouw, industrie, wonen, recreatie enzovoort. De basis hiervoor is de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO), een kaderwet die regelt *hoe* het proces van ruimtelijke afweging van verschillende functies door overheden moet plaatsvinden. De bescherming *zelf* en de aanwijzing van natuurgebieden is niet direct geregeld in de WRO maar in de verschillende ruimtelijke plannen (zoals streekplannen en bestemmingsplannen).

Het proces gaat in het kort als volgt:

- Gemeenten moeten de bescherming van natuur regelen in bestemmingsplannen door de betreffende gebieden de bestemming «natuur» te geven. Op basis van de bestemmingsplannen kan de gemeente dan ongewenste ingrepen in deze gebieden voorkomen, omdat een bestemmingsplan juridisch bindend is voor bestuursorganen, bedrijven en burgers.
- Provincies sturen gemeenten aan door de bestemmingsplannen te toetsen aan de meer algemene, provinciale streekplannen.
- Het Rijk stuurt (op grond van de WRO) de provincies op zijn beurt weer aan door de streekplannen te toetsen aan de beleidslijnen die zijn neergelegd in planologische kernbeslissingen (PKB's).

De *Nota Ruimte* is op dit moment de belangrijkste PKB voor de planologische bescherming van natuur. Daarvoor was dat het *Structuurschema Groene Ruimte*, eveneens een PKB. In die nota's zijn de beleidslijnen voor bescherming van de EHS-gebieden vastgelegd. In de *Nota Ruimte* zijn geen concrete beleidsbeslissingen (CBB's) opgenomen; het beleid is indicatief voor het Rijk en lagere overheden en niet bindend voor overheden, burgers en bedrijven.

De *Nota Ruimte* bepaalt dat provincies (in streekplannen) en gemeenten (in bestemmingsplannen) de EHS planologisch moeten beschermen. Dit beschermingsregime voor de EHS met de hoofdfunctie «natuur» is bekend geworden als het «nee, tenzij»-regime. Binnen en in de nabijheid van de gebieden waar het «nee, tenzij»-regime van kracht is, zijn ingrepen in de natuur *niet toegestaan* indien deze de wezenlijke kenmerken of waarden van het gebied significant aantasten. Er geldt echter wel een *tenzij*. Ingrepen mogen doorgang vinden indien:

- er geen reële *alternatieven* zijn; én
- er sprake is van redenen van *groot openbaar belang*.

Om te kunnen bepalen of bij een ingreep de *wezenlijke* kenmerken en waarden van de natuur in dat gebied *significant* worden aangetast, moet het bevoegd gezag erop toezien dat de initiatiefnemer hiernaar *onderzoek verricht*.

Voor ingrepen die aantoonbaar aan de «nee, tenzij»-criteria voldoen geldt het *compensatiebeginsel*:

- de schade wordt zoveel mogelijk beperkt door *mitigerende maatregelen*;
- resterende schade dient te worden *gecompenseerd*.

In de *Nota Ruimte* (VROM, LNV, VenW & EZ, 2006) zijn de volgende voorwaarden gesteld aan compensatie:

- geen netto-verlies aan waarden, voor wat areaal, kwaliteit en samenhang betreft;
- compensatie aansluitend bij het gebied, onder de voorwaarde dat een duurzame situatie ontstaat. Bij fysieke compensatie kan onteigening aan de orde zijn;
- indien fysieke compensatie aansluitend of nabij het gebied onmogelijk is, door compensatie door de realisering van kwalitatief gelijkwaardige waarden, dan wel door fysieke compensatie verder weg van het aangetaste gebied;
- indien zowel fysieke compensatie als compensatie door kwalitatief gelijkwaardige waarden redelijkerwijs onmogelijk is, wordt financiële compensatie geboden. Deze wordt in het door Rijk en provincies beheerde Nationaal Groenfonds gestort, maar blijft gelabeld aan de betrokken ingreep;
- het tijdstip van het besluit over de ingreep is ook het tijdstip waarop besloten wordt over de aard, wijze en het tijdstip van mitigatie en compensatie;
- voor die gebieden in en buiten de EHS die zijn aangemeld c.q. aangewezen als gebieden in de zin van de Vogel- en Habitatrichtlijn, gelden enkele scherpere eisen conform de bepalingen uit de richtlijnen.

Voor Natura 2000-gebieden is financiële compensatie niet mogelijk. Als een ingreep significant effect heeft op deze gebieden is men verplicht vooraf en tijdig vervangende natuur aan te leggen op een dusdanige wijze dat de samenhang van Natura 2000 (de Europese ecologische hoofdstructuur) niet in gevaar komt.

Dit compensatiebeginsel is in het *Structuurschema Groene Ruimte* geïntroduceerd. Hoe dit beginsel bij concrete projecten dient te worden toegepast, heeft het Ministerie van LNV al in 1995 beschreven (LNV, 1995). In de *Nota Ruimte* is voorts de «saldobenadering» geïntroduceerd. De «saldobenadering» houdt in dat in bepaalde gevallen de «nee, tenzij»-afweging niet gemaakt hoeft te worden. Dit kan bijvoorbeeld bij een combinatie van projecten of handelingen in één gebied, met een zeker onderlinge samenhang, die tot doel hebben de EHS te verbeteren (VROM, 2005, p. 116–117).

#### *Bescherming van natuurgebieden buiten EHS*

De bescherming van natuurgebieden die buiten de EHS liggen en die ook geen status hebben als beschermd natuurmonument of Vogel- en Habitatrichtlijngebied, geschiedt eveneens via het «rode spoor», dat wil zeggen: vanuit het ruimtelijke-orderingsbeleid. Deze gebieden worden echter alleen beschermd via provinciale of gemeentelijke ruimtelijke plannen en beleidslijnen. Vaak geldt er geen compensatieplicht. Wanneer bijvoorbeeld een boer overstapt op agrarisch natuurbeheer, dan wordt de functie van het terrein niet in het bestemmingsplan aangepast. Omdat de gebieden een agrarische functie behouden hoeft zo'n boer dus niet te compenseren als hij weer gaat «boeren».

### *Bescherming Natura 2000-gebieden op basis van Natuurbeschermingswet 1998*

Het beschermingsregime van de Natura 2000-gebieden is in Nederland verankerd in de Natuurbeschermingswet 1998. Het afwegingskader van de Habitatrichtlijn (de «habitattoets») is integraal overgenomen in deze wet, die in werking is sinds 1 oktober 2005.

De habitattoets bepaalt dat ingrepen in een gebied die geen significante effecten hebben in principe zijn toegestaan. Wat «significants» is moet per geval worden vastgesteld door middel van een «passende beoordeling», die op zijn beurt beoordeeld moet worden door het bevoegd gezag (de provincie of het Ministerie van LNV).

Als de gevolgen van een ingreep wel significant zijn, mag de ingreep alleen doorgang vinden als:

- er geen alternatieve oplossingen voorhanden zijn;
- er sprake is van van dwingende redenen van groot openbaar belang;
- er compenserende maatregelen worden getroffen.

De bescherming van de Natura 2000-gebieden is *dwingender dan de bescherming van de EHS*, omdat deze bescherming een wettelijke status heeft die aan de EU-richtlijn moet voldoen en vastgelegd is in de Natuurbeschermingswet 1998. Hierdoor kan de bescherming door de rechter worden afgedwongen.

De bescherming van de EHS is afhankelijk van de daadwerkelijke doorwerking in streek- en bestemmingsplannen.

Het beschermingsregime van de Natura 2000-gebieden is bovendien *striktter dan het regime voor de EHS* op drie punten:

- Het beschermingsregime voor de Natura 2000-gebieden geldt niet alleen voor nieuwe ingrepen (zoals bij de EHS) maar ook voor bestaand gebruik en bestaande plannen.
- Een ingreep in de Natura 2000-gebieden is alleen toegestaan indien er sprake is van «dwingende redenen van groot openbaar belang». Voor EHS-gebieden wordt slechts gesproken van «redenen van groot openbaar belang».
- In de Natura 2000-gebieden mag, anders dan in de EHS-gebieden, natuurcompensatie niet worden voldaan in geld; alleen fysieke compensatie telt.

In één opzicht is echter het beschermingsregime voor de EHS-gebieden krachtiger dan dat voor de Natura 2000-gebieden. De EHS-bescherming richt zich namelijk op een breder scala aan natuurwaarden dan alleen de onderdelen waarvoor in het specifieke gebied instandhoudingsdoelstellingen zijn geformuleerd.

### *Bescherming van natuurmonumenten*

De Natuurbeschermingswet 1998 is behalve op de categorie Natura 2000-gebieden ook nog van toepassing op de «oude» categorie beschermde natuurmonumenten.<sup>12</sup> Ook hier is de provincie het bevoegd gezag, dat vergunningen verleent voor projecten die ingrijpen in de natuur ter plaatse. De minister van LNV heeft de bevoegdheid om beschermde natuurmonumenten aan te wijzen.

In principe geldt dat handelingen in of rondom beschermde natuurmonumenten die schadelijk kunnen zijn voor het natuurschoon, voor de natuurwetenschappelijke betekenis of voor dieren en planten in dat gebied, of die het gebied ontsieren, verboden zijn – tenzij de minister van LNV of de provincie een vergunning heeft verleend. Deze bepaling geldt echter maar voor een klein deel van de beschermde natuurmonumenten. Het grootste gedeelte ervan valt namelijk ook onder het Natura-2000-

<sup>12</sup> Deze categorie stamt uit de Natuurbeschermingswet 1967.

regime, dat meer beperkende bepalingen omvat. Dit laatste hangt samen met het feit dat beschermde natuurmonumenten, anders dan Natura 2000-gebieden,<sup>13</sup> zijn aangewezen op basis van meer algemene natuurwaarden als natuurschoon of de natuurwetenschappelijke betekenis van het gebied.

*Bescherming van bosrijke natuurgebieden op grond van de Boswet*  
Een ander beschermingsregime dat nog genoemd moet worden in dit kader is de Boswet, die van toepassing is op zowel beschermde als niet-beschermde natuurgebieden.<sup>14</sup> Het bosbeheerbeleid is onderdeel van het natuurbeleid in Nederland. Het beleid is erop gericht ten minste het houtproductieniveau van voorgaande jaren te waarborgen. Kap van bomen buiten de bebouwde kom van méér dan 1000 m<sup>2</sup> of een rij van méér dan twintig bomen moet worden aangemeld bij het Ministerie van LNV. Bij een dergelijke kap voorziet het beschermingsregime van de Boswet in een herplantplicht. Bij een goedgekeurd bestemmingsplan vervalt echter deze herplantplicht; dit is het zogenaamde ruimtelijke-orderingsgat («RO-gat») in de Boswet.

### 3.3.2 Stapeling van regimes

Gegeven de overlapping van EHS-gebieden, Natura 2000-gebieden en beschermde natuurmonumenten (zie figuur 4), kan er een combinatie van beschermingsregimes van toepassing zijn op één en hetzelfde gebied. Zo is het Naardermeer een beschermd natuurmonument (het oudste van Nederland, al in 1906 aangekocht), op grond van de Natuurbeschermingswet 1998. Het gebied maakt tegelijkertijd ook deel uit van de EHS. Eveneens geniet het gebied internationale bescherming, omdat het een Natura 2000-gebied is en dus onder de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn (en daarmee onder de Natuurbeschermingswet 1998) valt.

Het afwegingskader «nee, tenzij» uit de *Nota Ruimte* is ook van toepassing op de Natura 2000-gebieden en de beschermde natuurmonumenten (*Nota Ruimte*, § 3.3.5). Dat is opvallend, omdat de bescherming van de Natura 2000-gebieden en beschermde natuurmonumenten feitelijk al wordt geregeld in de Natuurbeschermingswet 1998. Het gevolg van deze «stapeling» van regels kan zijn dat een initiatiefnemer een veelheid aan procedures moet volgen. Op grond van de WRO moet voor een project in een EHS-gebied eerst een planologische procedure worden gestart. Daarbij moet een zorgvuldige afweging van het «nee, tenzij»-beginsel plaatsvinden. Als dan wordt besloten een ruimtelijke ingreep toe te staan, is het compensatiebeginsel van toepassing. Als dat geregeld is, kan het project van start gaan.

Echter, als het betreffende EHS-gebied ook is aangewezen als Natura 2000-gebied, moet de initiatiefnemer eerst nóg meer stappen zetten. Er moet voor een specifieke vergunning worden aangevraagd en een habitattoets moet worden uitgevoerd op grond van de Natuurbeschermingswet 1998.

De procedures die een initiatiefnemer moet doorlopen als hij een schadelijke activiteit in een beschermd natuurgebied heeft gepland, komen meer in detail aan de orde in de hoofdstukken 4 en 5.

<sup>13</sup> Bij de aanwijzing van Vogel- en Habitatrichtlijngebieden is alleen de aanwezigheid van specifieke soorten en/of habitats doorslaggevend.

<sup>14</sup> Een uitzondering betreft onder meer de wilgen en populieren als eenrijige beplanting langs landbouwgronden.



### 3.4 Actoren en verantwoordelijkheden

De uitvoering van het ruimtelijk beleid (en het daarin opgenomen natuurbeschermingsbeleid) in Nederland is geregeld volgens het adagium «decentraal wat kan, centraal wat moet». Bij de formulering van het beleid is het Rijk ervan uitgegaan dat beleidskaders in de praktijk op decentraal niveau gestalte krijgen en nader worden ingevuld. De verdeling van taken en verantwoordelijkheden voor de betrokken actoren is daarop afgestemd.

#### 3.4.1 Ministerie van LNV

De minister van LNV is eerstverantwoordelijk voor (de uitvoering van) het natuurbeleid en daarmee ook resultaatverantwoordelijk voor de in de *Nota Ruimte* genoemde bescherming, instandhouding en ontwikkeling van EHS-, Natura 2000-gebieden en beschermde natuurmonumenten. Daaronder valt onder andere de totstandkoming van de EHS in 2018 en de implementatie van de Vogel- en Habitatrictlijn (dat wil zeggen het opstellen van aanwijzingsbesluiten en het doen opstellen van beheerplannen voor Habitatgebieden).

De directie Regionale Zaken, met vestigingen in het land, heeft een taak in het natuurbeleid. Zij is onder andere lid van de provinciale planologische commissie (PPC) die Gedeputeerde Staten adviseert over de goedkeuring van gemeentelijke bestemmingsplannen.

#### 3.4.2 Ministerie van VROM

De minister van VROM is systeemverantwoordelijk voor de organisatie rond de afweging van belangen bij ruimtelijke projecten die ingrijpen in de natuur. Hij/zij is verantwoordelijk voor de ontwikkeling en het beheer van het beleidsinstrument op dit terrein, de WRO. Ten slotte is de minister van VROM verantwoordelijk voor het toezicht op de correcte doorwerking van het ruimtelijk beleid naar andere bestuurslagen.

De minister van VROM heeft voorts een coördinerende rol bij de uitvoering van de *Nota Ruimte* en speelt zodoende vooral een rol bij de planologische bescherming van natuur in Nederland. Hij/zij is verantwoordelijk voor de planologische procedure die doorlopen moet worden bij projecten/activiteiten in beschermde natuurgebieden. Als deze procedure in de praktijk niet voldoet of er doen zich in de uitvoering onduidelijkheden voor, dan is de minister van VROM verantwoordelijk.

De VROM-Inspectie heeft, net als het Ministerie van LNV, zitting in de provinciale planologische commissies en geeft samen met deze commissies adviezen aan Gedeputeerde Staten over de beoordeling van de bestemmingsplannen of de ruimtelijke onderbouwing bij een artikel 19-procedure WRO.

Ook heeft de VROM-Inspectie een toezichthoudende taak in de uitvoering van de *Nota Ruimte*. Dit vult ze onder meer in door onderzoek te doen naar de doorwerking van het rijksbeleid in streek- en bestemmingsplannen, de invulling van het «nee, tenzij»-regime en de uitvoering van het natuurcompensatiebeginsel in de praktijk.

#### 3.4.3 Ministerie van VenW

De minister van VenW is onder meer de beheerder van de rijkswateren en is daarmee verantwoordelijk voor de natuur in de grote wateren (natte EHS).

#### 3.4.4 Provincies en gemeenten

De provincies geven in de praktijk vorm aan de planologische bescherming van natuur door de begrenzing van de EHS te verfijnen en op te nemen in hun streekplannen. De bestemmingsplannen en de «nee, tenzij»-afweging worden door de provincie getoetst aan deze streekplannen en aan de provinciale beleidslijnen «natuurcompensatie». Ook is de provincie het bevoegd gezag voor gevallen waarop de Natuurbeschermingswet 1998 van toepassing is. Zij verleent vergunningen en beoordeelt de passende beoordeling.

Gemeenten hebben de bevoegdheid om bestemmingsplannen vast te stellen en te wijzigen. Gemeenten zorgen hiermee dat de natuur (compensatie) planologisch beschermd wordt. Ook beoordelen zij de «nee, tenzij»-afweging van initiatiefnemers. In veel gevallen zijn gemeenten ook (mede)initiatiefnemer van ruimtelijke projecten.

Zowel gemeenten als provincies dienen toe te zien op een correcte uitvoering van het «nee, tenzij»- en compensatiebeginsel.

### 3.5 Nieuwe ontwikkelingen

In 2006 heeft het parlement een wetsvoorstel voor een nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro; VROM, 2003) aangenomen; deze treedt naar verwachting in 2008 in werking. De nieuwe wet beoogt meer duidelijkheid te scheppen bij ruimtelijke beslissingen. Rijk, provincies en gemeenten stellen straks een structuurvisie op, die de planologische kernbeslissing (Rijk), het streekplan (provincie) en het structuurplan (gemeente) vervangt. Beleidsdoelen uit de structuurvisie worden gerealiseerd in gemeentelijke bestemmingsplannen, die iedere tien jaar moeten worden geactualiseerd. Bestemmingsplannen ouder dan tien jaar worden bevroren, waardoor gemeenten geen vergunningen meer kunnen afgeven. De vrijstellingen buiten het bestemmingsplan (artikel 19 huidige WRO) worden drastisch beperkt.

De nieuwe Wro heeft gevolgen voor het preventieve toezicht van het Ministerie van VROM op het ruimtelijk beleid. VROM is niet meer expliciet betrokken bij de voorbereiding van provinciaal ruimtelijk beleid. De doorwerking van rijksbeleid moet dan vooral gebeuren via interbestuurlijke afstemming. Sturing en interventie zijn alleen mogelijk indien nationale belangen dit met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken (VROM, 2005c).

Ook voor natuurbescherming kan dit gevolgen hebben. Het Ministerie van VROM is nu ambtshalve vertegenwoordigd door de VROM-Inspectie in de provinciale planologische commissie (PPC) en subcommissies. In deze hoedanigheid wordt het Ministerie van VROM in de gelegenheid gesteld Gedeputeerde Staten te adviseren over de doorwerking van het rijksbeleid in het streekplan, beleidsregels en bestemmingsplannen. Die vertegenwoordiging verdwijnt onder de nieuwe Wro.

In verband met de invoering van de nieuwe Wro heeft de minister van LNV voorgesteld het toetsen van plannen in de Natuurbeschermingswet 1998 te schrappen (het toestemmingsvereiste in artikel 19) (LNV, 2006). Het blijft verplicht om een passende beoordeling uit te voeren voor plannen met mogelijk significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden, maar er zal niet langer een bestuursorgaan zijn dat beoordeelt of de passende beoordeling goed is uitgevoerd en daaraan goedkeuring moet verlenen.



## 4 DE AFWEGINGSFASE

Wie een project of activiteit in beschermd natuurgebied wil situeren, moet een aantal fasen doorlopen om zo'n initiatief daadwerkelijk te kunnen uitvoeren. In dit en het hiernavolgende hoofdstuk gaan we dieper in op deze fasen. We onderscheiden:

1. de afwegingsfase, waarin de initiatiefnemer de ecologische gevolgen van de geplande ingreep in kaart brengt, die vervolgens moeten worden betrokken in een belangenafweging volgens het uitgangspunt «nee, tenzij»;
2. de compensatiefase, waarin de initiatiefnemer maatregelen treft die de negatieve ecologische gevolgen van de ingreep beperkt (mitigeren) en de resterende schade compenseert.

In dit hoofdstuk gaan we in op de afwegingsfase; de compensatiefase komt aan de orde in hoofdstuk 5. In beide hoofdstukken bespreken we diverse *knelpunten* in de uitvoering van natuurbeschermingsregels, die wij hebben vastgesteld bij ons verdiepend onderzoek naar tien lokale projecten. We geven voor deze knelpunten ook *verklaringen*.

### 4.1 Samenvatting

Als een initiatiefnemer een plan indient met mogelijk schadelijke effecten voor de natuur, is het aan de gemeente om te beoordelen welk gebied met de ingreep wordt aangetast en welk beschermingsregime daar geldt. Uit ons onderzoek (en ook uit dat van anderen) blijkt dat gemeenten deze beoordeling niet altijd goed uitvoeren. Dat kan in latere fasen tot problemen leiden.

Vervolgens moeten initiatiefnemers de «nee, tenzij»-afweging maken, waarbij wordt nagegaan of de aantasting van de natuur die door de ingreep zal plaatsvinden, is toegestaan.

Uit ons casuonderzoek komt naar voren dat er in deze afwegingsfase verschillende knelpunten spelen. Het gaat daarbij om:

- het beschikbaar hebben van de benodigde kennis en informatie;
- het correct vaststellen van «schade aan de natuur» door de ingreep;
- het doen van gedegen onderzoek naar mogelijke alternatieven voor de ingreep;
- het geven van een goede onderbouwing van het «groot openbaar belang» van de ingreep;
- de ruimte voor het voeren van bezwaar- en beroepsprocedures over de ingreep.

De belangrijkste verklaringen die wij hebben gevonden voor de genoemde knelpunten, zijn:

- Initiatiefnemers van de onderzochte ruimtelijke projecten en gemeenten hebben niet altijd voldoende kennis van het (gestapelde) natuurbeschermingsbeleid en van de vigerende wet- en regelgeving.
- Op lokaal niveau is onvoldoende ecologische expertise en kennis over natuurwaarden aanwezig.
- Informatie is niet altijd actueel. Gemeenten gebruiken bij de beoordeling van vergunningsaanvragen bijvoorbeeld nog oude bestemmingsplannen. Niet alle bestuurslagen hanteren dezelfde begrenzing van natuurgebieden.
- Verkokering en/of enkelsporig denken bij gemeenten leidt ertoe dat de aanwezige kennis van milieuwetgeving, ruimtelijke ordening en natuurwetgeving niet wordt gebundeld en soms wordt vergeten.
- De definitie van «schade aan de natuur» verschilt per beschermings-

- regime en dus per natuurgebied. Over de mate van «schade» is daardoor discussie mogelijk.
- Het onderzoek naar negatieve effecten op natuurwaarden is in de praktijk lastig uit te voeren. Voor een juridische beoordeling is zekerheid nodig die de wetenschap niet kan leveren.
  - Er is bij onderzochte gemeenten en initiatiefnemers sprake van een gebrek aan kennis over de regelgeving en over de verplichting tot het uitvoeren van een alternatievenonderzoek.
  - Projecten zijn sterk locatiegebonden. Het zoeken naar alternatieve locaties en alternatieve invullingen blijft onderbelicht (vaak lokaal niet mogelijk).
  - Op lokaal niveau bestaat discussie en onduidelijkheid over het begrip «groot openbaar belang». Er is geen definitie voorhanden en criteria voor een gelijkwaardige afweging ontbreken. De (bestuurs)rechter geeft in jurisprudentie geen inhoudelijke uitleg aan de begrippen.
  - Goede uitvoering van het natuurbeschermingsbeleid wordt regelmatig tegengewerkt doordat betrokkenen die kanttekeningen plaatsen of bezwaar maken voor politiek-bestuurlijk voldongen feiten worden geplaatst.
  - Er is nog veel ruimte om te procederen rond de invulling van het «nee, tenzij»-regime. Er is relatief weinig jurisprudentie, er bestaat geen eenduidigheid over begrippen en de interpretatie daarvan.

## **4.2 Uitvoering natuurbeschermingsbeleid**

### *4.2.1 Beschikbare informatie en kennis van het beleid*

#### *Knelpunten*

Uit alle casussen in ons onderzoek kwam naar voren dat er bij initiatiefnemers, in de fase waarin zij voor een projectidee willen nagaan of dat vergunningsplichtig is volgens het bestemmingsplan, sprake is van een informatieachterstand en/of een gebrek aan kennis (van onder meer wet- en regelgeving). Betrokkenen gaven aan dat ze de uitvoering als «pionieren» hebben ervaren. Ze gebruikten daarbij de provincie vaak als aanspreekpunt. Handreikingen voor gemeenten en voorlichtingsbijeenkomsten vanuit het ministerie hebben daarbij geen rol van betekenis gespeeld, zo wordt aangegeven.

Ook het bevoegd gezag beschikt niet altijd over voldoende juridische en praktische kennis. Vooral kleinere gemeenten gaven aan grote problemen te hebben bij het verkrijgen van informatie over bijvoorbeeld de effecten van een ingreep op de lokale natuurwaarden.

Verder is bij decentrale overheden behoefte aan ondersteuning bij het interpreteren van de bepalingen van bijvoorbeeld de Vogel- en Habitatrichtlijn. De bepalingen zijn voor meer dan één interpretatie vatbaar. Het standpunt van de minister van LNV is dat de uitvoerders van regelgeving een eigen verantwoordelijkheid hebben, en dat het aan de rechter is om bij interpretatieproblemen de knoop door te hakken (Werkgroep Vogel- en Habitatrichtlijnen, 2003).

#### *Omstandigheden die knelpunten kunnen verklaren*

De gemeenten in ons casusonderzoek hebben aangegeven ecologische kennis te missen. Ze kunnen deze kennis natuurlijk inhuren, maar daar is niet altijd geld voor. De informatie over natuurwaarden is zeer verspreid voorhanden en moeilijk toegankelijk. Het gebrek aan kennis over lokale natuurwaarden betekent dat de gemeenten de beoordeling naar mogelijk

negatieve effecten uitvoeren (en een procedure starten) op basis van gefragmenteerde, niet altijd betrouwbare en vaak verouderde informatie.

Verder blijken veel gemeenten nog te werken met verouderde bestemmingsplannen. Deze worden niet altijd om de tien jaar geactualiseerd, zoals de WRO voorschrijft. De verouderde bestemmingsplannen bevatten feitelijk niet meer van toepassing zijnde bestemmingen met daaraan gekoppelde juridische regelingen. Een vergunningaanvraag wordt getoetst aan het bestemmingsplan; als dit plan verouderde (of niet relevante) informatie bevat zal de vergunningaanvraag dus niet juist behandeld worden.

Vooraf in de buitengebieden, waar de schade aan de natuur en de eventuele natuurcompensatie plaatsvindt, wordt vaak nog met verouderde bestemmingsplannen gewerkt. Dit brengt het gevaar met zich mee dat de gemeente een vergunning verleent voor een bouwproject in een EHS-gebied, maar dit niet als zodanig herkent omdat het bestemmingsplan nog niet is aangepast aan het nieuwe natuurbeleid. De gemeente zal dan later in het proces teruggefloten worden door bijvoorbeeld de provincie.

Bij een gemeente waar wij een project hebben geanalyseerd, bleek een deel van het projectgebied door de betrokken provincie als EHS te zijn aangewezen. De gemeente was daar naar eigen zeggen niet van op de hoogte; het betreffende gebied had in het bestemmingsplan nog de functie «industrie». Pas toen de provincie het voorontwerp van het bestemmingsplan moest beoordelen, werd dit duidelijk. Op dat moment waren de inrichting van het gebied en de getroffen investeringen al ver gevorderd. Het project is na bestuurlijke druk wel verder in uitvoering gegaan.

Behalve door verouderde bestemmingsplannen wordt het vergaren van de juiste kennis soms ook bemoeilijkt door de onduidelijke begrenzing van de natuurgebieden in Nederland. Niet alle bestuursseenheden in Nederland hanteren dezelfde grenzen. Het Rijk heeft in de *Nota Ruimte* kaarten opgenomen van de EHS, de Natura 2000-gebieden en de Natuurbeschermingswetgebieden.<sup>15</sup> De provincies maken gebruik van meer gedetailleerde kaarten die in hun streekplannen zijn opgenomen. Gemeenten hanteren de kaarten die bij de bestemmingsplannen horen. Door deze wirwar van begrenzingen is het voor initiatiefnemers niet altijd gemakkelijk te achterhalen welk beschermingsregime van toepassing is op een bepaald gebied. De gedetailleerdheid van het rijksniveau is nog niet overal doorvertaald in lokale plannen en kaarten. Toch is die kennis van belang, omdat hierdoor de compensatievoorwaarden worden bepaald.

Ten slotte speelt hier mee dat er in het openbaar bestuur vaak «enkelsporig» wordt gedacht: men houdt zich ofwel bezig met ruimtelijke ordening, ofwel met milieurecht, ofwel met natuurbescherming. Zo kan het gebeuren dat pas in een (te) laat stadium van bijvoorbeeld de voorbereiding van een bestemmingsplan, plotseling iemand wijst op het natuurbeschermingsspoor. Deze vorm van sectorale besluitvorming leidt ertoe dat het lastig is vereisten uit vergunningwetgeving (bouw, aanleg, kap en dergelijke) te koppelen aan de natuurwetgeving, de habitattoets (Werkgroep Vogel- en Habitatrichtlijnen, 2003).

In ons casuonderzoek zijn een paar voorbeelden van «enkelsporig denken» naar voren gekomen. Meestal wordt na een vergunningaanvraag de procedure van de ruimtelijke ordening gevolgd. De deskundigen milieurecht of natuurbescherming worden pas in een later stadium

---

<sup>15</sup> PKB-kaart 5 van de netto EHS en PKB-kaart 6.

betrokken. Het komt ook voor dat bij (grotere) projecten, zoals de aanleg van een businesspark, geleerd is uit het verleden en medewerkers van de afdeling «groen» worden opgenomen in de projectgroep die het proces begeleidt. Wel wordt dan aangegeven dat het tijd en energie vergt om projectgroepleden te overtuigen van het geven van voldoende aandacht aan het natuurbeschermingsaspect van een dergelijk project.

#### 4.2.2 *Het vaststellen van «schade aan de natuur»*

##### *Knelpunten*

In alle door ons onderzochte lokale projecten is, indien er al onderzoek is gedaan naar mogelijke schade aan de natuur, onduidelijkheid en/of onenigheid ontstaan over de mate waarin een ingreep (significante) ecologische effecten zou hebben.

Zo ontstond er discussie over de vraag wat de waarde is van relatief jonge aanplant. In deze casus had de provincie andere ideeën over de (potentiële) natuurwaarde van een aangeplant bos bij een rijksweg dan de gemeente. De gemeente achtte de natuurwaarde van de jonge bomen gering, maar de provincie vond dat ook de oude bosbodem meegewogen moest worden bij het bepalen van de natuurwaarde.

Bij de aanleg van een golfbaan ontstond discussie over de mate waarin de natuur hierdoor wordt verstoord. De plaatselijke natuurvereniging vond dat er te weinig rekening was gehouden met de wijze waarop het grondwaterpeil zou (kunnen) veranderen. Daardoor zouden door verdrogingsproblemen kunnen ontstaan in de aanpalende natuurgebieden.

Een ander EHS-gebied werd aangetast door de aanleg van een woonwijk. Hier rees de vraag in hoeverre het resterende EHS-gebied na de ingreep een op zichzelf staand gebied kon blijven, of dat het dusdanig werd geminimaliseerd dat het totale gebied als verloren moest worden beschouwd (versnippering).

##### *Omstandigheden die knelpunten kunnen verklaren*

De vraag of een activiteit schadelijk is voor de omliggende natuur, is vaak lastig te beantwoorden, zo constateert ook het Ministerie van LNV in de handreiking *Bestemmingsplan en Natuurwetgeving* (LNV, 2005b). De omschrijving van wat «schade» is verschilt per beschermingsregime en dus per gebied:

- In de EHS zijn activiteiten die de «wezenlijke kenmerken en waarden» van het gebied aantasten niet toegestaan.
- Binnen Natura 2000-gebieden zijn activiteiten die de kwaliteit van de habitats kunnen verslechteren of een versturende effect kunnen hebben op de VHR-soorten waarvoor het gebied is aangewezen niet toegestaan.
- Beschermden natuurmonumenten moeten gevrijwaard blijven van ingrepen die schadelijk kunnen zijn voor het natuurschoon, voor de natuurwetenschappelijke betekenis of voor dieren en planten in dat gebied, en van ingrepen die het gebied ontsieren.

Deze omschrijvingen worden niet verder ingevuld en geconcretiseerd. De wet- en regelgeving hanteert hier dus *open normen*, die in de praktijk en soms via de rechter worden ingevuld (LNV, 2005b).

Initiatiefnemers, gemeenten en provincies die zijn onderzocht beschikken over het algemeen over onvoldoende ecologische kennis om effecten van versturende factoren op soorten en ecosystemen te kunnen beoordelen, maar worden wel geacht de bestuurlijke afweging te maken. Hiervoor laten zij onderzoek doen door personen met ecologische expertise. Helaas

geeft dit onderzoek niet altijd de gewenste zekerheid, waardoor discussies kunnen ontstaan.

Voor de juridische beoordeling in het kader van het compensatiebeginsel wordt een bepaalde zekerheid vereist die de wetenschap vaak niet kan leveren. Zo ontbreekt op wetenschappelijk niveau gedetailleerde, ecologische kennis over de effecten van geluid, trillingen, licht, stof en dergelijke op flora- en faunasoorten en populaties, terwijl het wettelijk wel verplicht is om aan te geven wat de effecten zijn.

Ook ontbreekt veelal een uniforme methode voor het vaststellen van effecten van bijvoorbeeld versnippering (Gijssen e.a., 2003). Voor de effecten van verstoring is een methode beschikbaar, maar die is niet overal te gebruiken. Voor het aantonen van effecten van verlichting, verdroging, verzuring en verontreiniging ontbreken methoden. Een probleem voor adviesbureaus die worden ingeschakeld door initiatiefnemers is ook dat effecten van een ruimtelijke ingreep niet altijd te voorspellen zijn. Een complicerende factor hierbij is dat onder ecologen verschillende denkrichtingen bestaan.

#### 4.2.3 *Het alternatievenonderzoek*

##### *Knelpunten*

In ten minste de helft van de onderzochte projecten wordt het alternatievenonderzoek beperkt of zelfs helemaal niet uitgevoerd. De meeste projecten, zo stelden de betrokkenen, zijn sterk locatiegebonden. Een woonwijk kan niet op een andere plaats, een bedrijventerrein is onderdeel van een heel ontwikkelingsgebied en vereist goede ontsluitingswegen, of uitbreiding van een recreatiepark kan alleen bij dat park zelf.

Ook wordt het onderzoek naar alternatieven meestal opgevat als het zoeken naar alternatieve locaties voor een activiteit of ingreep. Er wordt niet onderzocht of met een *andere invulling* ook dezelfde doelen kunnen worden bereikt. Zo is werkgelegenheid vaak een belangrijke reden om voor uitbreiding van bedrijventerreinen te kiezen. Maar wellicht kan met stimuleren van toerisme ook deze werkgelegenheid worden gecreëerd.

Bij de uitbreiding van een recreatieterrein, een van de casussen, had een initiatiefnemer nagelaten een alternatievenafweging te maken. De initiatiefnemer en gemeente bleken onvoldoende op de hoogte te zijn met de regelgeving. Zij wisten niet dat er sprake was van een EHS-gebied en dat in dat geval alternatieven moeten worden overwogen.

Bij een andere casus was een bestuurlijke overeenkomst getekend tussen gemeente en provincie over de aanleg van een bedrijventerrein en een rondweg. Het betrof een zogenaamde werkgelegenheidscompensatie voor de sluiting van een kazerne in de gemeente. De Raad van State heeft het aangetekende beroep gegrond verklaard en geoordeeld dat de «nee, tenzij»-afweging (met een alternatievenonderzoek) ten onrechte niet was gemaakt.

##### *Omstandigheden die knelpunten kunnen verklaren*

Ook op het punt van het alternatievenonderzoek is sprake van een gebrek aan kennis en expertise bij alle betrokken actoren, waaronder het ambtelijk apparaat. In de door ons onderzochte gemeenten en provincies waren wel medewerkers aanwezig met voldoende kennis, maar het bleek niet overal verplicht of standaard gebruik om bij aantasting van de natuur, *gebruik te maken* van ecologische expertise.

Medewerkers van gemeenten en provincie met kennis van de natuurbeschermingsregels hebben in ons onderzoek aangegeven dat de

toepassing van de regels in de praktijk complex kan zijn. Ook geven zij aan dat regelgeving moeilijk uit te leggen is aan derden, bijvoorbeeld particuliere initiatiefnemers.

Een verklaring voor het niet voldoende uitwerken of onderbouwen van de «nee, tenzij»-afweging is dat projecten sterk lokaal gebonden zijn. Vooral het zoeken naar alternatieve locaties of alternatieve invullingen blijft dan onderbelicht.

Zo werd in één geval een alternatievenafweging niet meer van belang geacht door de initiatiefnemer, een gemeente, omdat de aanleg van een bedrijvenpark al in het provinciale streekplan was opgenomen.

Bij een ander project had de gemeente zich contractueel vastgelegd om op een locatie van een particuliere initiatiefnemer een woonwijk aan te leggen. Toen het ontwerp van de woonwijk al in een ver gevorderd stadium was, bleek dat op het projectgebied een stuk EHS lag en dat er dus een «nee, tenzij»-afweging gemaakt moest worden. Het zoeken naar alternatieve locaties en alternatieve invulling van het gebied waren door de afspraken in het contract geen reële overwegingen meer.

Een alternatievenonderzoek voor de aanleg van een golfbaan is ingevuld met studies naar andere functies op het projectterrein, zoals een landgoed met biologische boerderij. In het proces is nooit onderzocht of de golfbaan op een andere locatie aangelegd kon worden.

Bij het zoeken naar alternatieven speelt ook de vraag *op welk schaal-niveau* naar alternatieven gezocht moet worden. Soms ligt een mogelijke alternatieve locatie voor een project over de eigen gemeentegrenzen heen. Omdat gemeenten niet over de eigen grenzen heen besluiten mogen nemen, worden zij gedwongen om alternatieve locaties te zoeken binnen de gemeentegrenzen. Dit beperkt de mogelijkheden. De provincie volgt de gemeente in dit soort gevallen, omdat zij geen besluiten aan gemeenten kan opleggen.

Bij het Project Mainportontwikkeling Rotterdam (aanleg tweede Maasvlakte) zijn in de eerste fase van de projectontwikkeling verschillende oplossingen gezocht voor het ruimtetekort in de Rotterdamse haven: het beter benutten van de huidige Maasvlakte en de verdere ontwikkeling van havenactiviteiten in Zuidwest-Nederland. Het kabinet trok de voorlopige conclusie dat deze oplossingen niet toereikend waren en dat een uitbreiding van de Maasvlakte, ondanks de beschermde status van de Noordzee en de kustgebieden, noodzakelijk was. De commissie voor de MER oordeelde dat volgens haar ten onrechte alternatieven leken te zijn afgevallen. Zij adviseerde daarom om een onderbouwing te geven van waarom het gebrek aan ruimte niet op een andere manier opgelost kon worden (Commissie voor de MER, 2000). Het projectmanagement heeft de Commissie uiteindelijk op grond van onderzoek kunnen overtuigen van de ontoereikendheid van de alternatieven voor de tweede Maasvlakte. In een eerder stadium hadden zowel de Europese Commissie (in het kader van de verplichte adviesvraag) als de Raad van State (bij de behandeling van de beroepen tegen de PKB+) het alternatievenonderzoek als voldoende beoordeeld.

Een ander illustratief geval is in dit verband de zaak van de Westerschelde Container Terminal. Volgens de Raad van State was niet goed genoeg aangetoond dat alternatieven ontbraken. De Raad keek daarbij naar het doel van de ingreep. Het project had als belangrijkste doel het creëren van werkgelegenheid. Volgens de Raad was niet voldoende aangetoond dat



werkgelegenheid niet op een alternatieve manier kon worden gecreëerd, bijvoorbeeld door toerisme.

#### 4.2.4 De onderbouwing van het «groot openbaar belang»

##### *Knelpunten*

In alle projecten die wij nader hebben onderzocht, heeft de onderbouwing van het maatschappelijk of openbaar belang van het project tot discussie geleid. Het begrip «groot openbaar belang» wordt ruim geïnterpreteerd. Een voorbeeld: bij de aanleg van een golfbaan erkende de provincie in kwestie (Noord-Brabant) dat hier geen sprake kon zijn van een groot maatschappelijk probleem of belang. Maar wel werd gesteld dat in zijn algemeenheid de populariteit van golfen enorm was toegenomen in Nederland en dat handhaving van de provinciale beleidslijn disproportioneel zou zijn in verhouding tot de geringe mate waarin natuurbelangen geschaad zouden worden, terwijl er ook natuur zouden worden aangelegd op het golfterrein.

Van den Top et al. (1998) concluderen dat het onderbouwen van het zwaarwegende belang bij ingrepen in natuurgebieden meestal aan het politieke proces wordt gelaten.

Ook in vrijwel alle door ons onderzochte projecten ging een politiek besluit vooraf aan de «nee, tenzij»-afweging bij de ingreep. In een dergelijk geval wordt gesteld dat het maatschappelijk belang van een ingreep is aangetoond met de verwijzing naar een politiek-bestuurlijk besluit. Een voorbeeld is het zojuist aangehaalde geval rond de aanleg van een golfbaan, waarbij de gemeenteraad al had ingestemd met de aanleg. Bij een ander project werd verondersteld dat met het tekenen van een bestuursovereenkomst het maatschappelijk belang voldoende was aangetoond.

Het risico dat hier speelt is dat dit soort besluiten van een bestuursorgaan in strijd kunnen zijn met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.<sup>16</sup> Dat is het geval wanneer nut en noodzaak van een project op een specifieke locatie in de besluitvorming niet goed zijn afgewogen tegen de aantasting van de natuurwaarden.<sup>17</sup> Daarmee wordt niet voldaan aan een goede «nee, tenzij»-afweging zoals de wet- en regelgeving vereist.

Dat dergelijke risico's niet denkbeeldig zijn blijkt ook uit ander onderzoek op dit terrein:

- Er vindt niet altijd een expliciete afweging van zwaarwegend maatschappelijk belang plaats en maatschappelijke belangen worden niet goed verwoord.
- Het zwaarwegend maatschappelijk belang wordt verschillend geïnterpreteerd: ingreep kan niet elders plaatsvinden; ingreep wordt publiekelijk gesteund; strategische beslissing over nut en noodzaak is in een eerder stadium al genomen.
- Er ontbreekt in veel gevallen een heldere argumentatie over hoe het natuurbelang is afgewogen tegenover overige belangen (Broekmeyer, 2002; Gijsen e.a., 2003).

##### *Omstandigheden die knelpunten kunnen verklaren*

Voor het lokale bestuur is de strijd om de ruimte zeer concreet. Een gemeenteraad bepaalt de plek waar bedrijventerreinen en wegen worden aangelegd, huizen worden gebouwd of natuur wordt beschermd. Niet alle functies hebben in de strijd om de ruimte een even sterke positie. Functies van «ongeprijdsde» schaarste, zoals natuur, leggen het in de praktijk nogal

<sup>16</sup> Algemene Wet Bestuursrecht. Bijvoorbeeld afdeling 3.2 *Zorgvuldigheid en belangenafweging*, artikel 3:2. Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.

<sup>17</sup> Een dergelijke redenering hebben wij in onder andere ons rapport *Beleidsinformatie Betuweroute* (Algemene Rekenkamer, 2000) gevolgd. In dat rapport beargumenteerden wij dat de kwaliteit van de informatie waarmee het besluit van de Tweede Kamer tot aanleg van de Betuweroute was onderbouwd, onvoldoende was, omdat de kwaliteit van de informatie over vervoerprognoses, alternatieven en milieu-effecten niet voldoende gewaarborgd was en relevante informatie niet optimaal was benut.

eens af tegen functies van «geprijsde» schaarste.<sup>18</sup> Dat betekent dat wegen, gebouwen en woningen vaak voorrang krijgen boven natuur. In het IBO-rapport van 2003 (Werkgroep Vogel- en Habitatrichtlijnen, 2003) wordt al geconstateerd dat natuurbescherming weinig politiek en bestuurlijk gewicht heeft in de besluitvorming. Dat kan worden verklaard door het feit dat de initiatiefnemers en bestuurders vaak veel tijd en energie hebben gestoken in een project op het moment dat het «aspect» natuur een rol gaat spelen. Vooral bij de meer omvangrijke projecten zoals een bedrijvenpark, een woonwijk of een golfbaan, hebben betrokkenen aangegeven dat deze de economische situatie, het leefklimaat of de veiligheid in de betreffende gemeente verbeteren. Er is dan al veel geïnvesteerd in het behartigen van de belangen van het project. Bestuurders hebben zich vaak door bestuurlijke overeenkomsten, verkiezingsbeloften en dergelijke gecommitteerd aan het project. Een weg terug is dan erg moeilijk.

Verder speelt mee dat er weinig handhaving is op de toepassing van de geldende natuurbeschermingswetgeving. Met andere woorden: het niet-toepassen van de wetgeving heeft doorgaans geen consequenties voor het lokale bestuur.

Voor een dergelijke situatie waarin de natuur een zwakke positie inneemt, is wet- en regelgeving ontwikkeld die de positie van de natuur moet verstevigen. Maar die wet- en regelgeving blijkt onvoldoende helder om die functie te vervullen.

In het IBO-rapport van 2003 wordt al geconstateerd dat een aantal richtlijnbepalingen en begrippen «open» en weinig concreet geformuleerd is (Werkgroep Vogel- en Habitatrichtlijnen, 2003). In ons onderzoek naar lokale projecten hebben wij geconstateerd dat hierdoor ruimte voor uiteenlopende interpretaties ontstaat. In het besluitvormingsproces bij de lokale projecten was deze interpretatieruimte in de meeste gevallen een bron van onenigheid tussen verschillende belanghebbenden, zoals initiatiefnemers en natuurbeschermingsorganisaties. De rechters doen in deze zaken uitspraken, maar door de complexiteit van de regelgeving en de uniekheid van de projecten is jurisprudentie niet eenvoudig te veralgemeniseren.

Uit de gesprekken met de uitvoerders van het beleid wordt duidelijk dat het begrip «maatschappelijk belang» niet eenduidig is. Een medewerker van de provincie verwoordde het zo: «Het is een begrip waar je – al naar gelang het uitkomt – naartoe kunt praten.» Werkgelegenheid geldt bij het bepalen van de zwaarte vrijwel altijd als een belangrijk argument.

In de onderzochte projecten wordt het maatschappelijk belang ruim opgevat. Uit de analyse blijkt dat de noodzakelijk geachte zwaarte van het belang, om een ingreep in de natuur te rechtvaardigen, afhankelijk is van de mate van aantasting van het te beschermen natuurgebied. Met andere woorden: hoe kleiner de aantasting van de natuur, des te minder eisen worden gesteld aan het aantonen van het maatschappelijk belang. De provincie Noord-Brabant achtte bij de aanleg van de eerdergenoemde golfbaan de handhaving van de beleidslijn disproportioneel in verhouding tot de natuurbelangen, omdat het ging om minimale strookjes bos die aangetast werden.

Ook de provinciale beleidsregels bieden geen duidelijkheid over wat onder een zwaarwegend maatschappelijk belang moet worden verstaan. De provincie Gelderland heeft aangegeven het begrip «groot openbaar belang» bewust te vermijden, omdat zij dit een onduidelijk begrip vindt. Immers, het maatschappelijk belang op lokaal niveau is anders dan op nationaal niveau. De provincie Gelderland kiest dan voor het niet kunnen vinden van een alternatieve locatie als doorslaggevend argument voor toestaan van bosverlies.

---

<sup>18</sup> Het gaat hier om de prijs die voor een bepaalde functie van schaarse ruimte moet worden betaald. Voor het bouwen van gebouwen en woningen en het aanleggen van wegen is die prijs relatief eenvoudig te berekenen. Maar voor natuur is dat veel lastiger. Hoe bepaal je de prijs of de waarde van een eeuwenoud bos of een kwelderlandschap? Men spreekt in dat verband wel van «ongeprijsde» schaarste.



Het kabinet heeft zich aanvankelijk op het standpunt gesteld dat uitvoerders van regelgeving een eigen verantwoordelijkheid hebben voor het goed invullen van de begrippen, en dat het aan de rechters is om bij interpretatieproblemen het verlossende woord te bieden (Werkgroep Vogel- en Habitatrichtlijnen, 2003). De rechter toetst in de praktijk echter marginaal en volgt vrijwel altijd het bevoegde gezag, op voorwaarde dat het besluit zorgvuldig is voorbereid en dus, bijvoorbeeld, voldoende onderzoek is verricht naar de te verwachten effecten van het project op het gebied.

Gaaff en Vader (2005) wijzen op het ontbreken van inhoudelijke kennis bij rechters in natuurbeschermingszaken. Om het voor de rechtbanken toch mogelijk te maken om tot uitspraken te komen, wordt onafhankelijke deskundigheid ingehuurd via Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (StAB).

Ook Kistenkas en Kuindersma (2005) constateren dat de jurisprudentie er in de praktijk *niet* toe leidt dat de vage begrippen in wet- en regelgeving nader worden ingevuld. Ook constateren de onderzoekers dat de meeste projecten uiteindelijk doorgaan, zij het vaak wel met enige vertraging.

Uitspraken van de Raad van State over de invulling van begrippen zijn er wel, maar moeilijk te veralgemeniseren. Zo oordeelde de Raad in één van de door ons onderzochte casussen dat er sprake was van een zwaarwegend maatschappelijk belang, omdat de rijksoverheid het gebied tot economisch ontwikkelingsgebied had aangewezen.

In een andere casus bleek dat de conclusie van een ecologisch onderzoek «juridisch onhandig» was opgeschreven. Omdat geschreven was dat er van de ingreep «waarschijnlijk geen negatieve effecten waren te verwachten» op een instandhoudingsdoelstelling van een Natura 2000-gebied, in plaats van «er zijn geen negatieve effecten», oordeelde de rechtbank dat de initiatiefnemer diepergaander onderzoek moest uitvoeren.

#### *4.2.5 Bezwaar- en beroepsprocedures*

##### *Bevindingen uit casuonderzoek*

Indien betrokkenen menen dat hun belangen worden geschaad door een onvoldoende «nee, tenzij»-afweging, kunnen zij beroep aantekenen bij de (bestuurs)rechter. Bij vrijwel alle projecten die wij hebben onderzocht gaven betrokkenen (initiatiefnemer, gemeente, provincie) aan dat de beroep- en bezwaarprocedures voor een vertraging kunnen zorgen die niet goed voorspelbaar is. De onzekerheid voor de initiatiefnemers bestaat in de eerste instantie uit de vraag of iemand gaat procederen en vervolgens uit de vraag wat de uitkomst zal zijn. In de meeste gevallen leiden de procedures en uitkomsten tot ontevredenheid bij alle betrokkenen over de gang van zaken. Vaak verkeren initiatiefnemers en gemeenten in de veronderstelling dat zij met alles rekening rekening hebben gehouden, maar de rechtbank oordeelt dan toch anders. In ander onderzoek wordt geconstateerd dat vertragingen en belemmeringen bij toepassing van artikel 6 van de Habitatrichtlijn te wijten zijn aan een onzorgvuldige of ontbrekende toetsing aan de juridische vereisten (Backes e.a., 2007).

##### *Omstandigheden die knelpunten kunnen verklaren*

Er is nog veel ruimte om te procederen rond de invulling van het «nee, tenzij»-regime. Er is relatief weinig jurisprudentie, er bestaat geen eenduidigheid over begrippen en de interpretatie daarvan.

## 5 COMPENSATIEFASE

Als de initiatiefnemer van een project dat ingrijpt in beschermde natuur de afwegingsfase heeft doorlopen,<sup>19</sup> en als dan nog steeds blijkt dat de ingreep onvermijdelijk is, moet hij overgaan tot compenserende maatregelen. Daartoe moet hij een compensatieplan opstellen. Daarin moet staan hoe de gevolgen van de ingreep zoveel mogelijk kunnen worden beperkt. De resterende schade moet de initiatiefnemer compenseren. In dit hoofdstuk bespreken we de stappen die in deze «compensatiefase» moeten worden doorlopen. Net als in het vorige hoofdstuk staan we stil bij diverse knelpunten uit de praktijk, zoals die wij die hebben vastgesteld bij ons verdiepend onderzoek naar tien lokale projecten. We proberen voor deze knelpunten ook *verklaringen* te geven.

### 5.1 Samenvatting

In geen van de door ons onderzochte lokale projecten zijn mitigerende (schadebeperkende) maatregelen onderdeel geweest van de compensaties. De oorzaak hiervan is gelegen in onwetendheid. Als men al op de hoogte is met het begrip «mitigatie», wordt meestal aan relatief dure en dus onaantrekkelijke oplossingen gedacht.

Ingrepen in natuurgebieden blijken in sommige onderzochte provincies bij meer dan de helft van de lokale projecten niet of slechts gedeeltelijk te worden gecompenseerd. In een aantal door ons onderzochte gevallen was compensatie zelfs niet gepland in een compensatieplan of een ruimtelijk plan, zoals is voorgeschreven.

Er is een aantal verklaringen voor het uitblijven van (voldoende) natuurcompensatie:

- Een praktisch probleem is dat geschikte locaties voor compensatie schaars en veelal duur zijn. Ook zijn de onderzochte gemeenten erg gericht op compensaties binnen de eigen gemeentegrenzen. Deze lokale oriëntatie heeft te maken met het feit dat gemeenten alleen binnen de gemeentegrenzen bevoegdheid hebben om een compensatieterrain planologisch te verankeren. De EHS-regelgeving vereist dat de compensatie plaatsvindt in de nabijheid van de ingreep, maar hoeft niet per se binnen gemeentegrenzen plaats te vinden.
- Een belangrijk probleem is verder dat gemeenten onvoldoende handhavinginstrumenten hebben om de compensatie af te dwingen. De controlekans is klein. Er is geen centraal orgaan belast met de registratie van compensatieplichtige projecten. Bovendien is aan het niet-uitvoeren van het compensatiebeginsel veelal geen sanctie gekoppeld.
- Er bestaat ook nog veel onduidelijkheid over wat wel en niet mag of moet bij de uitvoering van een compensatieverplichting; de wet- en regelgeving is hierover niet helder.

Ook de verplichting om beschadigde natuur te compenseren met natuur van *vergelijkbare kwaliteit* zorgt voor problemen. De kwaliteit van de compensatienatuur zal bij aanleg nog niet volwaardig zijn. Daarvoor is een aantal waarborgen noodzakelijk, zoals een goed beheer van de natuur, een planologische verankering in bestemmingsplannen en een toets van de provincie.

Praktijkvoorbeelden uit ons onderzoek geven aan dat een goed beheer van de compensatienatuur door de initiatiefnemer van het ruimtelijk project niet altijd is gewaarborgd. Ook de planologische verankering van compensatienatuur in bestemmingsplannen is veelal niet geregeld.

---

<sup>19</sup> Dat wil zeggen: de initiatiefnemer heeft onderzocht in welke mate natuurwaarden significant wordt aangetast, heeft aangetoond dat de ingreep van groot maatschappelijk belang is en is nagegaan of er alternatieven zijn; zie hoofdstuk 4.

Wij hebben, kortom, bij de volgende onderdelen van de compensatiefase knelpunten geconstateerd:

1. mitigerende maatregelen;
2. uitvoering compensaties;
3. kwaliteit compensaties.

In de volgende paragrafen beschrijven we deze knelpunten nader en schetsen we de omstandigheden die de knelpunten kunnen verklaren.

## **5.2 Uitvoering compensatiebeginsel**

### *5.2.1 Mitigerende maatregelen*

#### *Knelpunt*

Onder «mitigatie» wordt verstaan: het voorkomen of verminderen van schadelijke effecten van de voorgenomen activiteit. In geen van de door ons onderzochte lokale projecten zijn mitigerende maatregelen uitgewerkt en uitgevoerd. Bij landelijke projecten zoals de aanleg van de tweede Maasvlakte wordt mitigatie wél vaak meegenomen in de compensatieplannen.

Mitigerende maatregelen worden niet altijd even serieus genomen, of zijn kostbaarder dan de compenserende maatregelen. Bij slechts één casus hebben de betrokkenen ons aangegeven dat men er wel over nagedacht had, maar dat het toch niet verder uitgewerkt was.

#### *Omstandigheden die knelpunt kunnen verklaren*

De reden van het niet-meenemen van mitigatie in de plannen is terug te voeren op te weinig kennis over dit onderdeel. Bij vrijwel alle projecten blijkt over mitigerende maatregelen niet te zijn nagedacht. Als men al op de hoogte is met het begrip mitigatie, wordt meestal aan relatief dure en dus onaantrekkelijke oplossingen gedacht zoals tunnels, wildviaducten en dergelijke. Maar ook het beperken van schade door gericht kappen van bomen kan een goede en goedkope vorm van mitigatie zijn.

### *5.2.2 Uitvoering compensatie*

#### *Knelpunt*

Uit onderzoek blijkt dat ingrepen in natuurgebieden in sommige provincies in meer dan de helft van de gevallen niet of slechts gedeeltelijk worden gecompenseerd (VROM-Inspectie, 2006a). In een viertal onderzochte gevallen is compensatie (aanvankelijk) zelfs niet gepland in een compensatieplan of een ruimtelijk plan, zoals in het beschermingsbeleid is voorgeschreven.

Voor eveneens meer dan de helft van de door de inspectie onderzochte gevallen geldt dat de natuurcompensatieplannen niet of slechts gedeeltelijk zijn verankerd in bestemmingsplannen. Een actueel voorbeeld: voor de uitbreiding van een recreatieterrein moet één hectare bos binnen de EHS worden gekapt. Het bestemmingsplan voorziet niet in een gelijktijdige planologische compensatie, zoals in de provinciale compensatie-richtlijn is voorgeschreven. De initiatiefnemer zal boscompensatie uitvoeren *nadat* hij overeenstemming heeft bereikt over de aankoop van de daartoe bestemde grond. De bestemming van die grond is nog niet planologisch verankerd, dus heeft nog niet de bestemming «natuur». Mocht die situatie ongewijzigd blijven, dan is het na uitvoering van de compensatie nog steeds mogelijk de compensatiegrond voor de

oorspronkelijke bestemming te gebruiken, bijvoorbeeld landbouw. Feitelijk is dan de aanplant van bos in strijd met het bestemmingsplan.

Grote landelijke projecten zoals de aanleg van de tweede Maasvlakte kennen wel compensatieplannen. Voor landelijke projecten bestaan, in uitzonderingsgevallen, ook mogelijkheden tot financiële compensatie door storting in het Nationale Groenfonds.<sup>20</sup> Maar van de rijksmiddelen in dat fonds (ruim € 42 miljoen per 31 december 2006) is nog geen 10% onttrokken voor daadwerkelijke fysieke compensatie. Kennelijk is het in de praktijk lastig dergelijke compensaties te plannen en uit te voeren.<sup>21</sup> Naast het Nationaal Groenfonds zijn er nog vele andere fondsen, zoals de provinciale groenfondsen. Inzicht in de bedragen die daar zijn ondergebracht heeft de Algemene Rekenkamer niet.

#### *Omstandigheden die knelpunt kunnen verklaren*

Geschikte locaties voor compensatie zijn schaars en duur. Gemeenten die omringd zijn door beschermd natuurgebied (bijvoorbeeld op de Veluwe) hebben relatief weinig mogelijkheden om gebieden binnen de gemeentegrens aan te kopen voor natuurcompensatie. Toch vereist de EHS-regelgeving dat de compensatie plaatsvindt in de nabijheid van de ingreep, hetgeen in de genoemde omstandigheden lastig is. Compensaties kunnen hierdoor leiden tot versnippering van natuur, terwijl verbetering van de zwakke plekken in de bestaande groene structuur wenselijker is.

Verder zijn gemeenten erg gericht op compensaties binnen de eigen gemeentegrenzen. Deze lokale georiënteerdheid heeft te maken met het feit dat gemeenten alleen binnen de gemeentegrenzen bevoegdheid hebben om een compensatieterrein planologisch te verankeren. Om het project niet te lang stil te leggen is een snelle planologische procedure belangrijk. Dat kan veelal alleen binnen de eigen gemeente.

Een van de belangrijkste redenen is dat gemeenten onvoldoende handhavinginstrumenten hebben om de compensatie af te dwingen. Er is geen centraal orgaan belast met de registratie van compensatieplichtige projecten. Mede hierdoor vindt geen of nauwelijks controle door de lokale overheid plaats. De kans gecontroleerd te worden is niet groot. Bovendien is aan het niet-uitvoeren van het compensatiebeginsel veelal geen sanctie gekoppeld. In de praktijk is geen overheidsinstelling bevoegd om een particuliere initiatiefnemer te dwingen natuur te ontwikkelen ter compensatie van hetgeen beschadigd is. De overheidsinstelling kan dit wel indien er een privaatrechtelijke overeenkomst is afgesloten met de initiatiefnemer.

De gemeenteambtenaren in ons casusonderzoek verwachten niet dat de privaatrechtelijke overeenkomst als juridisch instrument een oplossing biedt. Afdwingbaarheid betekent dan dat er (uiteindelijk) een gang naar de rechter moet worden gemaakt, hetgeen op praktische bezwaren kan stuiten. Een gemeente die bijvoorbeeld samen met een initiatiefnemer op verschillende terreinen plannen ontwikkelt, zal niet zo snel de gang naar de rechter maken.

Er bestaat ook nog veel onduidelijkheid over wat wel en niet mag of moet bij de uitvoering van een compensatieverplichting. Een compensatie moet zijn gerealiseerd op het moment dat de ingreep in de natuur plaatsvindt en er dus schade wordt aangericht. Maar is er sprake van «realisatie» als er nieuwe aanplant is verricht? En is het toegestaan om een compensatie te realiseren door deze toe te voegen aan een toekomstig compensatie-

<sup>20</sup> Op deze rekening staan ook gelden voor compensatie van groen in recreatiegebieden.

<sup>21</sup> De Algemene Rekenkamer heeft in het rapport bij de jaarverantwoording over 2005 van het Ministerie van LNV een opmerking gemaakt over de niet-bestede bedragen. De minister heeft toegezegd het advies ter harte te nemen en in overleg met de betrokken partijen te bezien op welke wijze de regie op de besteding van deze compensatiegelden eenduidig en resultaatgericht kan worden belegd (Algemene Rekenkamer, 2006b).

project? Dergelijke kwesties maken het compensatiebeginsel erg complex in de uitvoering.

### 5.2.3 Kwaliteit compensatie

#### *Knelpunt*

e beschadigde natuur moet, zo schrijft de de *Nota Ruimte* voor, worden gecompenseerd met vergelijkbare natuur: geen netto-verlies aan waarden, op het punt van areaal, kwaliteit en samenhang. Voor natuur met unieke eigenschappen zal het in de praktijk moeilijk worden dit te realiseren. De meeste provincies werken met kwaliteitstoelagen: voor bijvoorbeeld oud loofbos moet meer herplant plaatsvinden dan voor naaldbos.

De kwaliteit van de compensatienatuur zal bij aanplant nog niet volwaardig zijn. Om uiteindelijk geen netto-verlies aan waarden te realiseren, is in ieder geval een aantal waarborgen noodzakelijk. In dat verband zijn een goed beheer van de natuur, een planologische verankering in bestemmingsplannen en een toets van de provincie noodzakelijk.

Een aantal voorbeelden uit de onderzochte projecten geven aan dat het onwaarschijnlijk is dat er geen netto-verlies aan natuurwaarden optreedt. Bij een compensatie bij een recreatiepark is het terrein weliswaar ingericht – er is jonge aanplant en er is een poel aangelegd. Maar het terrein oogt niet als een natuurterrein; meer als een uitbreiding van het recreatiepark. Betrokkenen geven in die gevallen aan niet over instrumenten te beschikken om dit kwaliteitsverlies aan te pakken.

Een ander goed voorbeeld in dit kader is de aanleg van de A73. Ter compensatie van de voor deze snelweg gekapte (oude) bossen was een nieuw stuk bos aangeplant. Het beheer van deze compensatienatuur was echter niet goed geregeld. Het jonge compensatiebos moet binnenkort verdwijnen om ruimte te geven aan een nieuw bedrijvenpark. Het recent aangeplante jonge bos zal nu opnieuw gecompenseerd moeten worden.

#### *Omstandigheden die knelpunt kunnen verklaren*

Compensatieplannen worden in principe wel getoetst door de provincie aan diens provinciale beleidslijn voor natuurcompensatie bij de toetsing van de ruimtelijke plannen aan het streekplan. De provincie krijgt daarbij advies van de provinciale planologische commissie. Er moet dan een compensatieplan gevoegd zijn bij het gewijzigde bestemmingsplan. De provincie toetst daarbij niet op samenhang of kwaliteit van de in het plan voorgestelde compensatie.

Een andere verklaring voor de kwaliteit van de natuurcompensatie is de afwezigheid van beheer van de compensatienatuur. Regel is dat de initiatiefnemer zorgdraagt voor het beheer. De genoemde praktijkvoorbeelden geven aan dat een goed beheer niet altijd is gewaarborgd.

Bij ten minste drie lokale projecten hebben wij geconstateerd dat voor de grond die voor deze compensatieplannen werd gebruikt geen bestemmingsplanwijziging was geregeld. Als de grond voor natuurcompensatie de bestemming «agrarisches» behoudt, dan blijft het altijd mogelijk landbouwactiviteiten te ontplooiën en is de natuur niet planologisch beschermd. Dat kan een bedreiging vormen voor de omvang, kwaliteit en continuïteit van de compensatie. Een belangrijke reden is dat het aanpassen van een bestemmingsplan een traag proces is: als alles voorspoedig verloopt, de inspraak goed gaat, de provincie haar

goedkeuring geeft en er niet al te veel onverwachte bezwaren worden ingediend zal een wijziging van een bestemmingsplan minimaal twee jaar in beslag nemen.

*Normen voor de uitvoering van het beleid*

Het Rijk, in casu de Ministeries van LNV en VROM, is *resultaatverantwoordelijk* voor de uitvoering van de bescherming van de volgende natuurgebieden in Nederland: EHS-gebieden, Natura 2000-gebieden en beschermde natuurmonumenten. Dit houdt in dat initiatiefnemers van ruimtelijke plannen die significante gevolgen hebben voor natuurgebieden, zoals aanleg van bedrijventerreinen, woonwijken en wegen altijd de volgende stappen moeten zetten:

- in kaart brengen welke effecten het plan heeft op het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstelling voor natuur;
- onderzoeken in hoeverre alternatieve oplossingen schade aan de natuur kunnen vermijden;
- aantonen dat er sprake is van «dwingende redenen van groot openbaar belang»;
- indien geen alternatieve oplossingen aanwezig zijn en er «dwingende redenen van groot openbaar belang zijn: de schade zoveel mogelijk beperken door mitigerende maatregelen;
- resterende natuurschade compenseren, waardoor er geen netto verlies aan waarden plaatsvindt op het punt van areaal, kwaliteit en samenhang.

In de *Nota Ruimte* (VROM, LNV, VenW & EZ, 2006) zijn de volgende voorwaarden gesteld aan compensatie:

- geen netto-verlies aan waarden wat areaal, kwaliteit en samenhang betreft;
- compensatie aansluitend op het gebied, onder de voorwaarde dat een duurzame situatie ontstaat (bij fysieke compensatie kan onteigening aan de orde zijn);
- indien fysieke compensatie aansluitend of nabij het gebied onmogelijk is: realisering van kwalitatief gelijkwaardige waarden, dan wel fysieke compensatie verder weg van het aangetaste gebied;
- indien zowel fysieke compensatie als compensatie door kwalitatief gelijkwaardige waarden redelijkerwijs onmogelijk is: financiële compensatie (deze wordt in het door Rijk en provincies beheerde Nationaal Groenfonds gestort, maar blijft gelabeld aan de betrokken ingreep);
- gelijktijdig besluit over de ingreep en over aard, wijze en tijdstip van mitigatie en compensatie;
- scherpere eisen voor die gebieden in en buiten de EHS die zijn aangemeld c.q. aangewezen als gebieden in de zin van de Vogel- en Habitatrichtlijn (conform de bepalingen uit de richtlijnen).

Het Rijk (in casu de Ministeries van LNV en VROM):

- moet zorgdragen voor de actualiteit en effectiviteit van de regelgeving voor natuurbescherming;
- moet voorwaarden scheppen voor een goed functioneren van het decentraal uitgevoerd natuurbeschermingsbeleid, besluiten moeten conform de algemene beginselen van goed bestuur worden genomen.

*Normen voor bestuurlijk toezicht*

- Het toezicht dient relatief onafhankelijk te zijn en er dient te worden zorggedragen voor de grootst mogelijke relatieve onafhankelijkheid van het toezicht ten opzichte van beleid, regelgeving en uitvoering.
- Toezicht dient voldoende te zijn vastgelegd in wettelijke voorschriften.
- In deze wettelijke voorschriften dient geen sprake te zijn van overlap

- en/of hiaten als het gaat om de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de binnen de beleidsveld opererende actoren.
- De bevoegdheden dienen aan te sluiten op de door de actoren uit te voeren taken.
  - Er dient een duidelijke toezichtvisie en -beleid geformuleerd te zijn.
  - De minister(s) beschikt/beschikken over relevante, actuele en betrouwbare informatie over de kwaliteit en uitkomsten van handhavingsactiviteiten.

#### *Normen voor controle en naleving*

- De verantwoordelijke ministers zorgen ervoor dat alle risico's binnen het beleidsveld worden geïnventariseerd en afgedekt met goede wet- en regelgeving.
- De controlerende instanties zien erop toe dat iedereen zich aan deze wet- en regelgeving houdt. Deze controlerende instanties moeten met een risicoanalyse een inschatting maken waar de grootste risico's op het beleidsterrein zitten en waar dus ontduiking van wet- en regelgeving de ernstigste gevolgen zou hebben. Aan die punten moeten zij voorrang geven in hun controleactiviteiten. De Tweede Kamer moet op de hoogte zijn van deze keuzes.
- De controlerende instantie dient voor de aansturing van zijn activiteiten te beschikken over actuele informatie over het veld, waarop hij actief is.
- De controlerende instantie dient goed gefundeerde controles uit te voeren.
- De controlerende instantie dient de kwaliteit van de controles te waarborgen.
- De controlerende instantie moet beschikken over sturingsmogelijkheden (maatregelen en sancties) om correcties aan te brengen als blijkt dat de gecontroleerde actoren niet langer aan de wettelijke criteria voldoen.
- De controlerende instantie moet de kwaliteit, eenduidigheid en volledigheid van de opgelegde maatregelen en sancties waarborgen.
- De bewindspersonen die verantwoordelijk zijn voor het beleidsterrein moeten duidelijke eisen stellen aan de rapportages van controlerende instanties, zodat zij een beeld hebben van de mate waarin aan de wet- en regelgeving wordt voldaan.



Naast deskresearch en mondelinge gegevensverzameling is in dit onderzoek verdiepend onderzoek verricht naar lokale projecten door gebruikmaking van casusonderzoek.

#### *Motivatie*

Het belangrijkste argument voor casusonderzoek was de behoefte te komen tot verdiepte inzichten in processen die een rol spelen bij de uitvoering van het «nee, tenzij»- en natuurcompensatiebeginsel bij ingrepen op lokaal niveau. Dergelijke inzichten leiden tot betere verklaringen voor knelpunten, waarmee een goede bijdrage kan worden geleverd aan bruikbare aanbevelingen.

#### *Selectie casussen*

Er ontbreekt een landelijk beeld van de ingrepen waarbij een «nee, tenzij»-afweging wordt gemaakt en waar natuur moet worden gecompenseerd. Dit betekent dat er geen kader is waaruit steekproeven kunnen worden getrokken op basis waarvan statistisch representatieve uitspraken kunnen worden gedaan. Echter, bij casusonderzoek is dat vanwege het verdiepende karakter ook niet altijd nodig. 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 (vergelijk Yin, 2003). Daartoe hebben we in provincies waar zich veel beschermde natuur bevindt – Overijssel, Gelderland, Noord-Brabant en Limburg – een tiental ingrepen geselecteerd en diepgaand onderzocht. Bij de selectie is gelet op de soort ingreep, de geografische spreiding, omvang van de ingreep, aard van problematiek, en dergelijke. Er zijn twee casussen geselecteerd die als positief te boek stonden. De beschermde natuur in deze provincies betreft vooral bossoorten.

#### *Analyse gegevens*

Aan de hand van dossieronderzoek en interviews met betrokkenen zijn gegevens verzameld. Bij de analyse van de gegevens is gebruik gemaakt van de Tripod Beta-methode, een instrument voor incidentenanalyse. Incidenten worden veroorzaakt door een reeks gebeurtenissen. Zulke reeksen kunnen in verschillende fasen van het ontstaan van het incident geïdentificeerd worden. Het onderzoek dient zich niet te beperken tot de verkeerde handelingen of *actieve fouten*, aangezien dit alleen tot de conclusie zal leiden dat het incident veroorzaakt is door menselijk falen. De Tripod Beta methode gaat ervan uit dat onveilige handelingen niet op zichzelf staan, maar beïnvloed worden door bestaande *omgevingsfactoren*, die het gevolg kunnen zijn van fouten in de organisatie. De zogenoemde verborgen gebreken (*latente fouten*) kunnen lange tijd verborgen blijven binnen het systeem. Uit onderzoek blijkt dat incidenten niet worden voorafgegaan door actieve fouten maar door latente fouten. De Tripod Beta methode onderscheidt daarbij een aantal «basis risicofactoren», die te maken kunnen hebben met procedures, communicatie, tegenstrijdige doelstellingen, externe factoren en dergelijke. Het is uiteindelijk effectiever gebleken om de latente fouten op te sporen en te corrigeren dan alleen maar de actieve fouten te corrigeren.

In ons casusonderzoek hebben we de Tripod-theorie gevolgd. Het incident was echter niet een onveilige situatie, maar het niet werken volgens de wet- en regelgeving. Met behulp van de Tripod Beta methode zijn we op zoek gegaan naar de achterliggende, latente fout en de context of

omgeving die mensen «verleidt» om de actieve fout te maken. De latente fout en de context waarin deze plaatsvindt wordt in rekenkamertermen geïnterpreteerd als de verklaring voor de achtergebleven prestatie. De latente fouten c.q. verklaringen kunnen vervolgens worden gegroepeerd naar «basis risicofactor», zoals communicatie, training, organisatie, omgevingsfactoren en procedures.

EHS	Ecologische hoofdstructuur
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
IBO	Interdepartementaal beleidsonderzoek
IPO	Interprovinciaal Overleg
LEI	Landbouw Economisch Instituut
MER	Milieueffectrapportage
MNP	Milieu- en Natuurplanbureau
LNV	(Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
PKB	Planologische kernbeslissing
PMR	Project Mainportontwikkeling Rotterdam (aanleg Tweede Maasvlakte)
PPC	Provinciale planologische commissie
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
RPB	Ruimtelijke Planbureau
StAB	Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening
VHR	Vogel- en Habitatrichtlijn
VenW	(Ministerie van) Verkeer en Waterstaat
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VROM	(Minister van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
WRO	Wet op de Ruimtelijke Ordening
Wro	(Nieuwe) Wet op de ruimtelijke ordening

## LITERATUUR

### Publicaties

Algemene Rekenkamer (2000). *Beleidsinformatie Betuweroute*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 195, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2006a). *Ecologische hoofdstructuur*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 825, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2006b). *Rapport bij het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 550 XIV, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Backes Ch.W. & A.A.J. de Gier (1999). *Een wettelijke regeling van het natuurcompensatiebeginsel?* Utrecht: Centrum voor Omgevingsrecht en beleid/NILOS Universiteit Utrecht.

Backes Ch.W., P.J.J. van Buuren & A.A. Freriks (2004). *Hoofdpijnen natuurbeschermingsrecht*. Den Haag: Sdu.

Backes Ch.W., M.J. Bogaardt, A.G.A. Nijmeijer & J. Vader (2007). *De habitattoets getoetst*. Den Haag: LEI.

Bal D. et al (2001). *Handboek natuurdoeltypen in Nederland*. Wageningen: IKC Natuurbeheer.

Barendregt, A. & J.J. Dagevos (2003). «Natuurwaardering, terug van weggeweest.» In: *Landschap* 20 (1), p. 15–25.

Bastmeijer C.J. & J.M. Verschuuren (2004). «Juridische knelpunten bij de bescherming van natuurgebieden; Interdepartementaal beleidsonderzoek Vogel- en Habitatrichtlijn». In *Milieu & Recht*, jaargang 31, nr. 3.

Bastmeijer C.J. & J.M. Verschuuren (2003). *Knelpunten bij de uitvoering van de natuurbeschermingswetgeving in Nederland; Onderzoek in het kader van het IBO Vogel- en Habitatrichtlijnen*. Tilburg: Centrum voor wetgevingsvraagstukken Universiteit van Tilburg.

Bosch F. van de (2005). *Natuur in beleidsprocessen*. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu Wageningen Universiteit.

Brink B.J.E. ten, A. van Hinsberg, M. de Heer e.a. (2002). *Technisch ontwerp Natuurwaarde 1.0 en toepassing in Natuurverkenning 2*. RIVM-rapport nr. 408 657 007. Bilthoven: Rijkstinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

Broekmeyer M.E.A., J.J.C. Gijssen & A.F. Savornin Lohman (2002). *Bescherming van natuurgebieden: de afwegingskaders van het SGR en de Habitatrichtlijn in de praktijk*. Planbureaustudie nr. 6. Wageningen: Natuurplanbureau.

Centraal Planbureau, Ruimtelijk Planbureau & Sociaal en Cultureel Planbureau (2004). *Ex ante toets Nota Ruimte*. Rotterdam: Nai Uitgevers.

Cuperus R. (2005). *Ecological compensation of highway impacts; Negotiated trade-off or no-net-loss?* Doctoral thesis. Leiden: Institute of

Duuren, L. van (2005). *Interprovinciale inventarisatie-eenheden (IPI's) voor floristisch, vegetatiekundig en hydrobiologisch onderzoek*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Eijgenraam C.J.J., C.C. Koopmans, P.J.G. Tang & A.C.P. Verster (2000). *Evaluatie van infrastructuurprojecten; Leidraad voor kosten-batenanalyse*. Den Haag: Centraal Planbureau/NEI.

Gaaf A. & J. Vader (2005). *Rendeert natuurcompensatie?* Den Haag: LEI.

Gijzen J.J.C., R.I. van Dam & A.H. Prins (2003). *Natuurcompensatie, Hoe werkt het in de praktijk?* Werkdocument 2003/13. Wageningen: Alterra Research instituut voor de Groene Ruimte.

Hanski, I. (1999). *Metapopulation ecology*. Oxford Series in Ecology and Evolution. New York: Oxford University Press.

Heijningen, M. van (2004). *Algemene wet bestuursrecht*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Heijnis G. E. (2004). *Wet op de ruimtelijke ordening*. Deventer: Kluwer.

Hooff, A. van (2005). *Verdroging binnen de EHS; Een onderzoek naar de knelpunten en kansen in verdrogingsbestrijding binnen de EHS*. Leiden: Centrum voor Milieuwetenschappen CML.

Klaassen A.W. (2000). *Ruimtelijk beleid in theorie en praktijk*. Den Haag: Elsevier bedrijfsinformatie bv.

Kuindersma W., J. Kraaij & I.M. van den Top (1999). *Natuurcompensatie in provinciaal beleid; Een onderzoek naar de doorwerking van het rijkscompensatiebeginsel in provinciaal beleid*. IBN-rapport 418. Wageningen: Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek.

Kuindersma, W.F.H. Kistekas & R.C. Apeldoorn (2004). *De transformatie van Nederlands natuurbeleid door Europees recht; Een analyse van de gevolgen van de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn*. Planbureaustudie nr. 8. Wageningen: Natuurplanbureau.

LNV (2006). *Brief aan de Tweede Kamer over de uitvoering van de Natuurbeschermingswet 1998*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 192 nr. 2. Den Haag: Sdu.

LNV (1990). *Natuurbeleidsplan; Regeringsbeslissing*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1989–1990, 21 149, nrs. 2–3. 32. Den Haag: Sdu.

LNV (1995). *Uitwerking compensatiebeginsel SGR*. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit/Directie Groene Ruimte en Recreatie.

LNV (2000). *Natuur voor mensen, mensen voor natuur; Nota natuur, bos en landschap in de 21e eeuw*. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

LNV (2004a). *De ecologische hoofdstructuur in beeld*; Vitaal en verbindend. De Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

LNV (2004b). *Agenda voor een Vitaal Platteland; Meerjarenprogramma Vitaal Platteland 2007–2013 (MJP2)*. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

LNV (2005a). *Natura 2000 Contourennotitie; Kaders voor Natura 2000-doelen, besluiten en beheersplannen*. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

LNV (2005b). *Handreiking bestemmingsplan en natuurwetgeving*. Opgesteld door Alterra in opdracht van het Ministerie van LNV en de VNG. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

LNV (2005c). *Algemene Handreiking Natuurbeschermingswet 1998*. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

LNV (2006a) *Agenda Vitaal Platteland 2007–2012*. Den Haag: Ministerie van LNV.

LNV (2006b). *Checklist gewijzigde Natuurbeschermingswet 1998*. Den Haag: Ministerie van LNV.

LNV (2006c). *Natura 2000 doelendocument*. Den Haag: Ministerie van LNV.

MacArthur, R.H. & E.O. Wilson (1967). *The theory of Island Biogeography*. Princeton: Princeton University Press.

Milieu- en Natuurplanbureau/RIVM (2004). *Natuurbalans 2004*. Uitgave in samenwerking met Wageningen Universiteit en Researchcentrum. Rapport nr. 408663009. Den Haag: Sdu.

Milieu- en Natuurplanbureau/RIVM (2005). *Natuurbalans 2005*. Uitgave in samenwerking met Wageningen Universiteit en Researchcentrum. Rapport nr. 408763002. Den Haag: Sdu.

BZK (2005a). *Minder last, meer effect; Zes principes van goed toezicht*. Den Haag: Ministerie van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

BZK (2005b). *De kaderstellende visie op toezicht. (Tevens kabinetsstandpunt op het rapport van de Ambtelijke Commissie Toezicht.)* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Nationaal Groenfonds (2005). *Investeren in natuur 2006–2008. Financieel perspectief voor resultaatgericht natuurbeleid; De aanleg van de Ecologische Hoofdstructuur: terugblik, voortgang en aanbevelingen voor de toekomst*. Hoevelaken: Nationaal Groenfonds.

Peijl, M.J. van der, N.J.M. Gremmen, O.F.R. van Tongeren & M. de Heer (2000). *Ontwerp Landelijk Meetnet Flora – Milieu & Natuurkwaliteit (LMF-M&N)*. RIVM-rapport nr. 718101001. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

RMNO (1990). *De versnippering van het Nederlandse landschap; Onderzoeksprogrammering vanuit zes disciplinaire benaderingen*. Publicatie nr. RMNO045-1990. Den Haag: Raad voor Ruimtelijk-, natuur- en milieuonderzoek.

Ruimtelijk Planbureau (2005). *Het gras bij de burens; De rol van planning en bescherming van groene gebieden in Denemarken en Engeland*. Rotterdam: Nai Uitgevers.

Ruimtelijk Planbureau & Milieu- en Natuurplanbureau (2006). *Monitor Nota Ruimte; De opgave in beeld*. Rotterdam: Nai Uitgevers.

Sanders, M.E., C.A. Mûcher & R. Haveman (2005). *Monitoring Natuurdoelen Beleidsprestaties, meetgegevens en landsdekkende bestanden*. Wageningen: Alterra.

Schlössels R.J.N. & F.A.M. Stroink (2003). *Kern van bestuursrecht*. Den Haag: Boom.

Selnes T.A. & W. Kuindersma (2006) *Ruimte voor elkaar; Een essay over decentralisatie in het natuurbeleid*. Opgesteld in opdracht van het Ministerie van LNV. Den Haag: LEI.

Vries L.P. de (2002). *Natuurontwikkeling in kaart gebracht*. RIVM-rapport 408764002. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

VROM, LNV, VenW & EZ (2004a). *Nota Ruimte; Ruimte voor ontwikkeling*. Kabinetsstandpunt («deel 3») van de planologische kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid. Den Haag: eigen beheer.

VROM, LNV, VenW & EZ (2004b). *Uitvoeringsagenda Nota Ruimte*. Vastgesteld in de ministerraad d.d. 23 april 2004. Den Haag: eigen beheer.

VROM, LNV, VenW & EZ (2005a). *Eerste tussenrapportage Uitvoering Nota Ruimte 2004*. Den Haag: eigen beheer.

VROM, LNV, VenW & EZ (2005b). *Tweede tussenrapportage Uitvoering Nota Ruimte 2005*. Den Haag: eigen beheer.

VROM, LNV, VenW & EZ (2006). *Nota Ruimte; Ruimte voor ontwikkeling*. Deel 4 van de planologische kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid. Den Haag: eigen beheer.

VROM (2005a). *Begroting 2006*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 300 hoofdstuk XI, nr. 2. Den Haag: Sdu.

VROM (2005b). *Beoordelingskader Biodiversiteit*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.

VROM (2005c). *Naar een selectiever preventief toezicht op ruimtelijke plannen*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.

VROM-Inspectie (2006a). *De uitvoering van het compensatiebeginsel; Bij ruimtelijke ingrepen in de Ecologische Hoofdstructuur*. Arnhem/ Eindhoven: VROM-Inspectie Regio Oost/Regio Zuid.

VROM-Inspectie (2006b). *Jaarplan VROM-Inspectie 2006; Horen, zien en handhaven*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.

Wergroep Vogel- en Habitatrichtlijnen (2003). *Nederland op slot? De Europese en Nederlandsenatuurbeschermingswetgeving nader bezien*. Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2002–2003, nr. 7. Bijlage bij Tweede Kamerstuk 2002–2003, 29 043, nr. 1. Den Haag: Ministerie van LNV.

Yin, R.K. (2003). *Case study research: design and methods. Third edition*. Thousand Oaks/London/New Dehli: Sage.

Zundert, J.J. van (2004). *Ruimtelijk bestuursrecht; Met ruimtelijk relevante milieuwetgeving en Awb*. Den Haag: Kluwer.

### **Wet- en regelgeving**

*Beheer van «Natura 2000»-gebieden*. De bepalingen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG). Luxemburg: Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, 2000.

*Nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijke ordening)*. Minister van VROM, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 916, nr. 3.