

Natuurcompensatie

Een onderzoek naar de effectiviteit van het Nederlandse compensatieproces

23 maart 2012

Auteur: Stefan Holstege
Studentnummer: 3062031

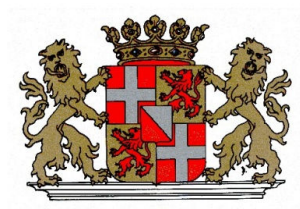
Begeleider Universiteit:
Dr. S (Stan) Geertman

Begeleider provincie Utrecht:
C. (Chris) Klemann



Universiteit Utrecht

Universiteit Utrecht
Faculteit Geowetenschappen
Postbus 80115
3508 TC Utrecht
Nederland



provincie  Utrecht

Provincie Utrecht
Postbus 80115
3508 TH Utrecht
Nederland

VOORWOORD

Voor u ligt mijn afstudeerscriptie, de scriptie waarmee ik mijn masteropleiding Planologie aan de Universiteit Utrecht bijna afrond. De scriptie staat deels in het teken van de stage die ik heb gelopen bij de provincie Utrecht. Mijn stageperiode heb ik net als het schrijven van mijn scriptie als een leerzaam en boeiend proces ervaren. Uiteraard verliep het proces niet altijd even voorspoedig en heb ik enkele tegenslagen gekend. Desondanks ben ik tevreden over het resultaat. Ik wens u veel leesplezier en hoop dat u, na het lezen van mijn scriptie, daar hetzelfde over denkt.

Graag wil ik iedereen bedanken die mij gesteund heeft bij het schrijven van mijn scriptie. In het bijzonder wil ik Stan Geertman en Chris Klemann bedanken voor hun begeleiding tijdens het onderzoek. Daarnaast wil ik alle respondenten bedanken, in het bijzonder Janneke Vader, voor het vrijmaken van hun tijd voor het interview en voor alle overige praktische hulp bij het uitvoeren van mijn onderzoek. Verder wil ik Michiel Standaert bedanken voor alle nuttige en tevens ontspannende 'ambtelijke gesprekken'. Tot slot gaat mijn dank uit naar Patricia de Haan en Beppy Brand voor hun steun tijdens mijn gehele studie.

Rotterdam, Maart 2012

SAMENVATTING

Als gevolg van menselijk ingrijpen is in de loop der tijd veel natuur in Nederland verdwenen. Dit proces heeft een negatieve invloed gehad op de aanwezige biodiversiteit en het areaal van natuur(gebieden). Om verdere achteruitgang te voorkomen heeft zich een intensief natuurbeschermingsbeleid ontwikkeld. Het compensatiebeleid is hier een onderdeel van. Meerdere rapporten concluderen echter dat het compensatieproces niet optimaal verloopt en beoogde resultaten in de praktijk achterwege blijven. In deze studie wordt onderzocht waardoor dit wordt veroorzaakt en hoe de effectiviteit van het compensatieproces in Nederland kan worden verhoogd.

Alvorens wordt ingegaan op het onderzoek, dient te worden toegelicht wat het compensatieproces inhoud. Nederland kent verschillende typen beschermde gebieden met ieder een eigen compensatiebeginsel; de EHS, NB-wet gebieden (waaronder Natura 2000), bossen die vallen onder de Boswet en natuur dat valt onder de Ff-wet. Hoewel de compensatiebeginselen onderling enigszins verschillen, geldt voor ieder type dat het verboden is om ruimtelijke ontwikkelingen te laten plaatsvinden die een negatief effect hebben op de beschermde natuur. Ruimtelijke ontwikkelingen met negatieve effecten kunnen alleen doorgang vinden indien er sprake is van (dwingende) redenen van groot openbaar belang en alternatieven niet voorhanden zijn. De negatieve effecten moeten zoveel mogelijk worden voorkomen, gemitigeerd en ten slotte gecompenseerd. Indien fysieke compensatie onmogelijk is dan kan, met uitzondering van gebieden die vallen onder de Nb-wet, worden volstaan met financiële compensatie.

Hoewel het principe van natuurcompensatie op papier goed lijkt te zijn geregeld, blijken er in de praktijk diverse problemen te spelen. Zo zijn de wet- en regelgeving door het bestaan van de verschillende beschermingsregimes niet eenduidig en te complex. Om betere resultaten te behalen zal het compensatieproces daarom duidelijker en eenvoudiger moeten worden gemaakt. Daarnaast ontbreekt het aan een juiste administratie en controle. Vanwege de matige administratie is onduidelijk waar en hoeveel compensatieprojecten er in een bepaalde regio spelen. Capaciteitsproblemen en het ontbreken van een eenduidige waarderingmethode zijn de voornaamste oorzaken van de slechte controle. Om het administratieve en controlerende proces te verbeteren is onderzocht of deze taken bij één organisatie op regionaal niveau kunnen worden ondergebracht. Een andere probleem wordt veroorzaakt doordat het bevoegd gezag te weinig mogelijkheden heeft om sancties op te leggen indien compensatieverplichtingen niet naar behoren worden uitgevoerd. Het verplicht afsluiten van een privaatrechtelijke overeenkomst kan daar uitkomst bieden. Het grootste probleem betreft echter het feit dat in veel gevallen geen geschikte of beschikbare compensatielocatie kan worden gevonden. Als oorzaak hiervan wordt genoemd dat het nabijheidsbeginsel het vinden van een geschikte en beschikbare locatie bemoeilijkt. Enerzijds dient er namelijk rekening te worden gehouden met de abiotische omstandigheden, anderzijds mag de samenhang van het ecologisch netwerk niet in gevaar komen.

Voordat er naar een geschikte en beschikbare compensatielocatie kan worden gezocht zullen de eisen die aan de compensatieopgave worden gesteld duidelijk moeten zijn. Ecologisch gezien worden deze verplichtingen gebaseerd op een drietal elementen die onderling grote samenhang vertonen; 'in-kind' versus 'out-of-kind', 'on-site' versus 'off-site' en 'in-time' versus 'out-of-time' compensatie. In Nederland gelden er op dit moment echter bepaalde restricties met betrekking tot de

compensatieverplichtingen die genomen moeten worden. Afhankelijk van het beschermingsregime moet er worden voldaan aan het equivalentiebeginsel (in-kind compensatie) en/of het nabijheidbeginsel (on-site compensatie) en/of het tijdigheidbeginsel (in-time compensatie). Juist deze restricties bemoeilijken de zoektocht naar een geschikte en beschikbare compensatielocatie. Om dit proces te vereenvoudigen en met het oog op het functioneren van het ecologisch netwerk en de biodiversiteitsdoelstellingen die Nederland heeft ondertekend, is in deze studie voorgesteld om het equivalentiebeginsel en het nabijheidbeginsel los te laten zodat natuur kan worden ontwikkeld waar op dat moment het meest behoefte aan is. Hierdoor ontstaat enerzijds meer flexibiliteit in de soort natuurontwikkeling, anderzijds ontstaat er meer flexibiliteit op de locatie waar gecompenseerd dient te worden. Het loslaten van de beginselen vraagt wel om een natuurwaardering- en puntensysteem, zodat op een gemakkelijke en objectieve manier verschillende natuurwaarden in elkaar omgerekend kunnen worden. Het opzetten van een dergelijk systeem blijkt in de praktijk een lastige opgave te zijn.

Zowel het loslaten van zojuist genoemde beginselen als het opzetten van een natuurwaardering- en puntensysteem zijn tevens belangrijke voorwaarden voor het opzetten van een compensatiebank. Dergelijke banken realiseren op voorhand natuur en verhandelen deze aan compensatieplichtigen. Uitgangspunt daarbij is dat dit soort geprofessionaliseerde organisaties goedkoper en kwalitatief hogere natuur tegen lagere kosten kunnen realiseren in vergelijking met individuele compensatie. Daarnaast wordt tijdelijk verlies aan natuurwaarden voorkomen. In tegenstelling tot compensatiebanken zijn grondbanken niet betrokken bij de ontwikkeling van natuur. Een grondbank tracht het compensatieproces te vereenvoudigen door de vraag naar en het aanbod van geschikte en beschikbare compensatielocaties in beeld te brengen. Sinds een aantal jaar ontstaat er steeds meer belangstelling om dergelijke banken ook in Nederland op te zetten. Hopende dat het compensatieproces daarmee wordt vereenvoudigd en er meer compensatienatuur zal worden gerealiseerd. Deze studie gaat in op de voor- en nadelen die dergelijke banken met zich meebrengen en onderzoekt of het opzetten van een grondbank een hogere kans van slagen heeft in vergelijking met een compensatiebank.

In het empirisch onderzoek zijn aan de hand van kwalitatieve interviews een aantal topics 'voorgelegd' aan 'experts' op het gebied van natuurcompensatie. Het onderzoek toont aan dat de compensatieverplichtingen die dienen te worden genomen in grote mate afhankelijk zijn van de context. Naast ecologische overwegingen spelen ook maatschappelijke en bestuurlijke overwegingen hierbij een belangrijke rol. Juist vanwege de contextuele vereisten is er behoefte aan een flexibelere omgang met de elementen waarop de compensatieverplichtingen ecologisch gezien worden gebaseerd. Aan de andere kant is er ook behoefte aan enige vorm van begrenzing zodat niet alleen 'simpele' natuur zal worden ontwikkeld of compensatie alleen in bepaalde regio's plaatsvindt terwijl het in andere regio's verdwijnt. Daarnaast blijkt dat het opzetten van een grondbank een hogere kans van slagen heeft in vergelijking met een compensatiebank. Enerzijds zijn de onzekerheden en risico's bij het opzetten van een compensatiebank te groot, anderzijds worden er door het gebrek aan urgentie waarschijnlijk te weinig middelen vrijgemaakt om de opzet van compensatiebanken te financieren. De inschatting is dat zowel private als publieke partijen het opzetten van een compensatiebank niet zullen ondersteunen. Bovendien kan met het opzetten van een grondbank het belangrijkste probleem worden ondervangen; het zoeken naar een geschikte en beschikbare compensatielocatie. Eventueel kan een grondbank ook de administratieve en controlerende taken op

zich nemen. De verwachting is dat met het deels loslaten van de beginselen en het opzetten van een grondbank het compensatieproces effectiever zal verlopen. Mede omdat initiatiefnemers over het algemeen niet willen tegen werken, maar slechts behoefte hebben aan duidelijkheid. Mocht naderhand blijken dat beoogde resultaten alsnog achterwege blijven, dan kan het afsluiten van een privaatrechtelijke overeenkomst verplicht worden gesteld.

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING	9
1.1	Introductie	9
1.2	Maatschappelijke aanleiding	10
1.3	Wetenschappelijke relevantie	11
1.4	Doel- en probleemstelling	12
1.5	Werkwijze	13
1.6	Leeswijzer	14
2	NATUURCOMPENSATIE	16
2.1	Beschermd gebied & ‘nee, tenzij’-regime	16
2.2	Compensatiebeginsel van de EHS	17
2.2.1	Het compensatiebeginsel	17
2.2.2	EHS Saldobenadering & Herbegrenzen EHS	20
2.2.3	Beheer	22
2.3	Compensatiebeginsel van de Nb-wet	23
2.4	Compensatiebeginsel in relatie met overige wet- en regelgeving	24
2.4.1	Compensatiebeginselen van Boswet en Flora- en faunawet	24
2.4.2	Relatie met overige wet- en regelgeving	25
2.5	Conclusie	26
3	NATUURCOMPENSATIE IN DE PRAKTIJK	27
3.1	Problemen rondom wet- regelgeving van het compensatieproces	27
3.1.1	Problemen rondom nut en noodzaak van ruimtelijke ontwikkelingen	27
3.1.2	Problemen rondom het wettelijk instrumentarium	28
3.1.3	Problemen rondom het waarborgen van compensatieverplichtingen	28
3.1.4	Mogelijke oplossingen	29
3.2	Problemen rondom de uitvoering van het compensatieproces	29
3.2.1	Problemen rondom de locatie van compensatieverplichtingen	29
3.2.2	Problemen rondom de administratie van compensatieprojecten	30
3.3	Overige problemen rondom het compensatieproces	32
3.3.1	Problemen rondom de organisatie van het proces	32
3.3.2	Mogelijke oplossingen	34
3.4	Conclusie	34
4	THEORETISCHE VERDIEPING	36
4.1	Theorie achter het compensatiebeginsel	36
4.1.1	Compensatie hiërarchie	36
4.1.2	Elementen van het compensatiebeginsel	37
4.1.2	Samenhang tussen de elementen	38

4.2	Compensatiebanken.....	40
4.2.1	De compensatiebank.....	41
4.2.2	Flächenpools & Ökokonten	43
4.2.3	De belangrijkste voor- en nadelen van compensatiebanken.....	45
4.2.4	Te nemen compensatieverplichtingen nader toegelicht	48
4.3	Natuurwaardering	50
4.3.1	Waarderen en monetariseren van natuur	50
4.3.2	Waardering- en puntensystemen.....	52
5	METHODOLOGIE.....	56
5.1	Tussentijdse conclusie.....	56
5.2	Hypothesen	57
5.2.1	Hypothesen met betrekking tot de invulling van compensatieprojecten.....	58
5.2.2	Hypothesen met betrekking tot de opzet van het compensatieproces.....	58
5.3	Onderzoeksmethode	60
5.3.1	Onderzoeksstrategie	60
5.3.2	Onderzoeksonwerp.....	61
5.3.3	Methodiek	61
5.3.4	Data-analyse.....	63
6	ONDERZOEKSRESULTATEN & ANALYSE.....	64
6.1	Toelichting deelnemende respondenten en weergave resultaten.....	64
6.2	Onderzoeksresultaten met betrekking tot de hypothesen.....	65
6.2.1	Hypothese 1.....	65
6.2.2	Hypothese 2.....	70
6.2.3	Hypothese 3.....	74
6.2.4	Hypothese 4.....	81
6.2.5	Hypothese 5.....	85
6.3	Overige onderzoeksresultaten	88
6.3.1	Waardering- & puntensysteem	88
6.3.2	Ideeën om het compensatieproces te vereenvoudigen of voorkomen.....	91
6.3.3	Vrijwillige compensatie	92
6.3.4	Conclusie	92
7	CONCLUSIE & AANBEVELINGEN	93
7.1	Introductie	93
7.2	Deelvraag 1 – Wat houdt het compensatieproces in?.....	93
7.3	Deelvraag 2 – Verloop van het compensatieproces.....	94
7.4	Deelvraag 3 – Verbeteringen aan het compensatieproces.....	94
	REFERENTIES.....	97
	BIJLAGEN	100

Bijlage 1	Overzicht van respondenten	100
Bijlage 2	Overzicht van de discussie bijeenkomst in Wageningen.....	101

Figuren en Tabellen

Figuren

Figuur 1:	Schematische weergave van deze studie.....	13
Figuur 2:	Stappen in de compensatieprocedure.....	19
Figuur 3:	Voorbeeld van het herbegrenzen EHS.....	20
Figuur 4:	Voorbeeld van de EHS-saldobenadering.....	21
Figuur 5:	Huidige afwegingskader EHS.....	22
Figuur 6:	Compensatie hiërarchie.....	37
Figuur 7:	Samenhang tussen de elementen waaruit het compensatiebeginsel is opgebouwd.....	39
Figuur 8:	Model van een compensatiebank.....	42
Figuur 9:	Schematische weergave van het compensatieproces met grondbank.....	95

Tabellen

Tabel 1:	Voorbeeld tabel met betrekking tot de weergave van de resultaten.....	64
Tabel 2:	Resultaten met betrekking tot hypothese 1.....	65
Tabel 3:	Resultaten met betrekking tot hypothese 2.....	70
Tabel 4:	Resultaten met betrekking tot hypothese 3.....	75
Tabel 5:	Resultaten met betrekking tot hypothese 4.....	81
Tabel 6:	Resultaten met betrekking tot hypothese 5.....	86

1 INLEIDING

Voorliggend onderzoek heeft betrekking op de werking van het compensatieproces in het geval ruimtelijke ontwikkelingen beschermde natuur(gebieden) aantasten. De focus ligt voornamelijk op de inhoud en de opzet van het compensatieproces. Daarnaast zal er ook veel aandacht worden besteed aan natuurcompensatiebanken, oftewel banken waar op voorhand natuur wordt gerealiseerd en vervolgens verhandeld.

In de inleiding wordt aan de hand van de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie een doel- en probleemstelling opgesteld. Vervolgens wordt de opbouw van het theoretisch kader tot en met het empirisch onderzoek in de leeswijzer uiteengezet.

1.1 Introductie

Als gevolg van menselijk ingrijpen is de wereld wat natuur betreft, in negatieve zin, drastisch verandert. De oorzaak hiervan heeft voornamelijk te maken met ingrijpende veranderingen die in het grondgebruik en de waterhuishouding hebben plaatsgevonden. Deze veranderingen zijn van grote invloed op de aanwezigheid van soorten. Zo is in Nederland de oorspronkelijke natuurlijke flora en fauna vrijwel geheel verdwenen en zijn er andere soorten voor in de plaats gekomen. Over het algemeen is deze transformatie in flora en fauna niet ten goede gekomen aan de biodiversiteit. De laatste decennia heeft met name de versnippering en doorsnijding van het landschap met autowegen het proces van achteruitgang versneld. Daarnaast spelen onder andere veranderingen in bodemgebruik en landbouwmethoden een grote rol. Voorgaande ontwikkelingen hebben er toe geleid dat zeldzame soorten nog zeldzamer zijn geworden of zelfs geheel zijn verdwenen (Berendsen, 2005).

Naast een achteruitgang in biodiversiteit is er ook sprake van een achteruitgang aan areaal van natuur(gebieden). De oorzaak die hieraan ten grondslag ligt hangt samen met het proces van verstedelijking en industrialisatie wat de afgelopen eeuwen heeft plaatsgevonden. Dergelijke processen zijn immers de reden van de toenemende druk op de openbare ruimte (Van Leeuwen et al., 2010). Te vaak moeten natuurgebieden het daarbij afleggen in vergelijking met functies die economische winst behalen (Witte & Meuleman, 2006). Echter, een groot deel van de bevolking is zich ervan bewust dat een verdere achteruitgang moet worden voorkomen. Dit blijkt uit het aantal leden van natuurbeschermingsorganisaties¹. Door het brede draagvlak dat zij in de loop der tijd hebben verkregen is natuurbescherming tegenwoordig ook een politieke strijd geworden². In

¹ Hoewel er de laatste twee jaar een achteruitgang in het aantal leden en/of donateurs van natuur- en milieuorganisaties wordt waargenomen, blijkt uit onderzoek van het VARA-radioprogramma Vroege Vogels dat anno 2011 het aantal leden en/of donateurs nog steeds een kleine 3,9 miljoen bedraagt (3.883.108 leden en/of donateurs). Echter, critici geven aan dat er is sprake van dubbeltellingen waardoor het werkelijke aantal lager uitvalt. Volgens Vroege Vogels valt het mee wat betreft de dubbeltellingen. Gemiddeld is men lid van iets minder dan twee natuur- en/of milieuorganisaties, maar wordt het lidmaatschap echt gezien als iets van het hele gezin. Daarnaast stellen zij dat het aantal leden en/of donateurs hoger zou liggen indien naast grote en landelijke organisaties tevens de meer lokale organisaties worden geïnventariseerd (Vroege Vogels, 2011). Hoewel het aantal leden en/of donateurs de afgelopen jaren dus is afgenomen, telt Nederland in vergelijking met andere landen relatief gezien een groot aantal leden van natuurbeschermingsorganisaties (Trouw, 2011).

² Een veel besproken voorbeeld hiervan vormt de discussie omtrent de ontpoldering van de Zeeuws-Vlaamse Hedwigepolder.

Nederland, en vele andere landen, is zodoende beleid ontwikkeld waarmee de contouren van de beschermde natuur worden aangegeven. De grens van de contouren en de natuurwaarden binnen deze gebieden zijn echter onderhevig aan discussie (Van Koppen, 2002).

Hoewel de grens en/of definitie van beschermde natuur(gebieden) nogal eens onderhevig is aan veranderingen, is het in Nederland in principe verboden om ruimtelijke ingrepen te plegen die een nadelig effect hebben op de beschermde natuur. Desondanks kunnen ruimtelijke ingrepen van groot openbaar belang doorgang vinden mits alternatieven niet voorhanden zijn en negatieve effecten zoveel mogelijk worden gemitigeerd dan wel gecompenseerd. Daarmee is tot het daadwerkelijke onderzoeksonderwerp van deze studie gekomen; *natuurcompensatie*.

1.2 Maatschappelijke aanleiding

Zoals reeds kort is aangehaald vormt het belang van natuurbescherming een belangrijk punt op de politieke agenda³. Zo is het jaar 2010 door de Verenigde Naties uitgeroepen tot Internationaal Jaar van de Biodiversiteit. Nederland heeft daarvoor een platform opgericht, Coalitie Biodiversiteit 2010, welke de urgentie van het behoud van biodiversiteit onder de aandacht van een breed publiek brengt (Coalitie Biodiversiteit, 2011). Ook in het verleden heeft Nederland in de loop der jaren meerdere verdragen ondertekend, waaronder een verdrag om vogels in waterrijke gebieden (wetlands) van internationale betekenis te beschermen (Ramsar, 1971), een verdrag ter bescherming van wilde dieren en planten (Bern, 1979), een verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten (Bonn, 1979) en het Biodiversiteitsverdrag (Rio de Janeiro, 1992). Een groot deel van de verdragen wordt nageleefd met Europese en nationale natuurbeschermingswetten. Het gaat daarbij onder andere om de bescherming van gebieden en bepaalde dier- en plantsoorten. Ook het kunnen toestaan van uitzonderingen op de bescherming maakt daar onderdeel van uit (Bastmeijer et al., 2007).

Als gevolg van deze uitzonderingen is het mogelijk om bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen plaats te laten vinden in beschermde natuur(gebieden). Door dergelijke ontwikkelingen is in het verleden veel natuur in Nederland verloren gegaan en zijn de verbindingen tussen natuurgebieden verdwenen. Natuurcompensatie wordt gezien als een belangrijk instrument om, in het geval beschermde natuur wordt aangetast, het areaal en de kwaliteit van natuur(gebieden) in stand te houden. Echter, uit diverse onderzoeken blijkt dat het compensatiebeginsel in zijn huidige vorm onvoldoende functioneert (Gijzen et al., 2003; Gaaff & Vader, 2005; Gjaltema & Burgering, 2006; Algemene Rekenkamer, 2007; Zuidelijke Rekenkamer, 2009; Nationaal Groenfonds, 2010). Zij concluderen dat compensatieverplichtingen niet altijd planologisch worden vastgelegd en/of worden uitgevoerd. Daarnaast blijkt het in de praktijk lastig te zijn om een geschikte compensatielocatie te vinden. Ook is het compensatiebeginsel te complex, is er nauwelijks sprake van controles en wegen de kosten (voor de uitvoerder) niet op tegen de baten. Tevens is naar voren gekomen dat een landelijk beeld van

³ Met het onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur (ondertekend op 20 september 2011 door Rijk en Interprovinciaal Overleg; IPO) wordt de verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid en het landelijk gebied overgedragen van Rijk naar provincies. Het akkoord is voornamelijk een gevolg van de bezuinigingsmaatregelen die moeten worden getroffen. Recentelijk hebben vier van de twaalf provincies tegen het akkoord gestemd en is er daardoor geen overeenstemming bereikt. Hoe het decentralisatie akkoord natuur er uiteindelijk uit komt te zien is op dit moment dat ook nog niet duidelijk. Voor de volledige inhoud van het afgewezen akkoord wordt verwezen naar het Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur (2011).

ingrepen waarbij natuur moet worden gecompenseerd ontbreekt. Dat deze zaken momenteel ook nog spelen blijkt uit de aandacht die hieraan wordt besteed door het ministerie van EL&I (het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie). Zij heeft aangegeven dat de regelgeving en uitvoerbaarheid van dit instrument beter kan en dat natuurcompensatie als mogelijkheid wordt gezien om ecologie en economie in balans te houden (Broekmeyer et al., 2011).

De matige resultaten die met het huidige compensatieproces worden behaald, tezamen met de nationale en internationale verplichtingen én het feit dat er sprake is van een dynamische maatschappij waardoor er continue veranderingen zijn in de ruimtevrage waarbij natuur vaak het onderspit moet delven zijn de aanleiding geweest voor de start van dit onderzoek. Met het onderzoek komt er meer kennis beschikbaar over het beleid omtrent compensatieprocedures. Deze kennis kan worden ingezet door alle betrokkenen die te maken hebben met het compensatieproces zoals initiatiefnemers, beleidsmakers, milieu- en natuurorganisaties, onderzoekers en overige belanghebbenden.

1.3 Wetenschappelijke relevantie

Ondanks dat het compensatiebeginsel al langere tijd wordt toegepast, is er wetenschappelijk gezien relatief weinig literatuur voorhanden. Dit geldt met name als het gaat om de Nederlandse literatuur. Ten eerste tracht dit onderzoek dan ook de (Nederlandse) literatuur omtrent het compensatiebeginsel te verrijken.

In de Nederlandse literatuur die op dit moment voorhanden is, richten de meeste onderzoeken zich op de evaluatie van een aantal casussen. De conclusies die in deze onderzoeken worden getrokken liggen dicht bij elkaar (zie de voorgaande paragraaf). Een nieuwe evaluatiestudie naar het verloop van compensatieprojecten zal dan ook weinig nieuwe informatie opleveren. De huidige studie tracht daarom zowel vanuit de literatuur als de empirie naar oplossingsmogelijkheden te zoeken ten aanzien van de geconstateerde problemen. In dit opzicht staat de wetenschap ten dienste van de maatschappij.

De studie richt zich echter ook op een aantal aanbevelingen die door anderen zijn gedaan voor verder onderzoek. Zo moet er volgens de onderzoekers Gaaff en Vader (2005) meer onderzoek worden verricht naar onder andere de vraag of er behoefte is aan een landelijk gecoördineerde registratie van projecten waarbij compensatie is toegepast. Een ander instrument wat volgens Vader et al., (2007) verder moet worden onderzocht is de toepassing van een compensatiebank. In het kort ontwikkelen compensatiebanken op voorhand natuur en verhandelen zij deze natuur aan compensatieplichtigen. Over de toepassing van dergelijke banken is in Nederland relatief weinig bekend. In het buitenland, met name in de Verenigde Staten en Duitsland, zijn er wel een aantal studies uitgevoerd rondom de toepassing van compensatiebanken. Uit de Duitse situatie is bekend dat dergelijke banken ook op kleinere schaalniveaus kunnen functioneren. Er is echter niet bekend of dat samengaat met de huidige context waarin Nederland zich bevindt. Met dit onderzoek wordt ook ten aanzien van deze zaken getracht het nog bestaande gat in de literatuur aan te vullen.

1.4 Doel- en probleemstelling

Uit voorgaande paragrafen blijkt dat natuurcompensatie een belangrijk middel is om het areaal en de kwaliteit van natuur(gebieden) te waarborgen. Ook is kort naar voren gekomen dat de manier waarop het huidige compensatiebeginsel wordt toegepast nog geen voldoening geeft en verbetering hiervan wenselijk is. Om het proces rondom natuurcompensatie te verbeteren wordt onderzoek noodzakelijk geacht. Met deze studie wordt een bijdrage geleverd aan de volgende doelstelling:

“Met het onderzoek wordt getracht aanbevelingen te geven die de effectiviteit van het compensatieproces in Nederland verhogen.”

Eenzijds moet het beleid, indien compensatie in het geding is, goed uitpakken voor zowel natuur als initiatiefnemer. Anderzijds is het niet de bedoeling dat ruimtelijke ontwikkelingen die een negatieve invloed op beschermde natuur(gebieden) hebben te gemakkelijk in de buurt van dit soort natuur(gebieden) kunnen plaatsvinden. Het is dan ook van groot belang om een goed werkend afwegingskader voor toekomstige projecten te ontwikkelen. Naleving van het afwegingskader in de praktijk is daarbij van essentieel belang. Dit onderzoek laat het afwegingskader echter buiten beschouwing en gaat alleen in op het proces indien compensatie daadwerkelijk aan de orde is. De hoofdvraag die moet worden beantwoord luidt als volgt:

“Hoe effectief is het compensatieproces momenteel in Nederland en welke aanpassingen kunnen de effectiviteit verhogen?”

Deze onderzoeksvraag is onderverdeeld in een aantal deelvragen. Met de antwoorden op de deelvragen zal de hoofdvraag worden beantwoord. Om iets te kunnen zeggen over de effectiviteit van het compensatieproces, is het eerst nodig duidelijkheid te verschaffen over wat het compensatieproces precies inhoudt. De eerste deelvraag heeft hier betrekking op en luidt:

1. Wat houdt natuurcompensatie in en hoe zou het compensatieproces momenteel in Nederland moeten verlopen?

Een quickscan van de literatuur heeft reeds duidelijk gemaakt dat het compensatieproces in Nederland in de praktijk niet optimaal verloopt. Om te bepalen hoe effectief het compensatieproces in Nederland is, moet worden onderzocht hoe groot de discrepantie tussen theorie en praktijk daadwerkelijk is. Hieruit zal immers blijken waar de knelpunten zich voordoen, hoe zij worden veroorzaakt en hoe groot zij zijn. Om hier een antwoord op te geven is de volgende vraag geformuleerd:

2. Hoe verloopt het compensatieproces momenteel in Nederland in de praktijk en hoe groot is de discrepantie tussen theorie en praktijk?

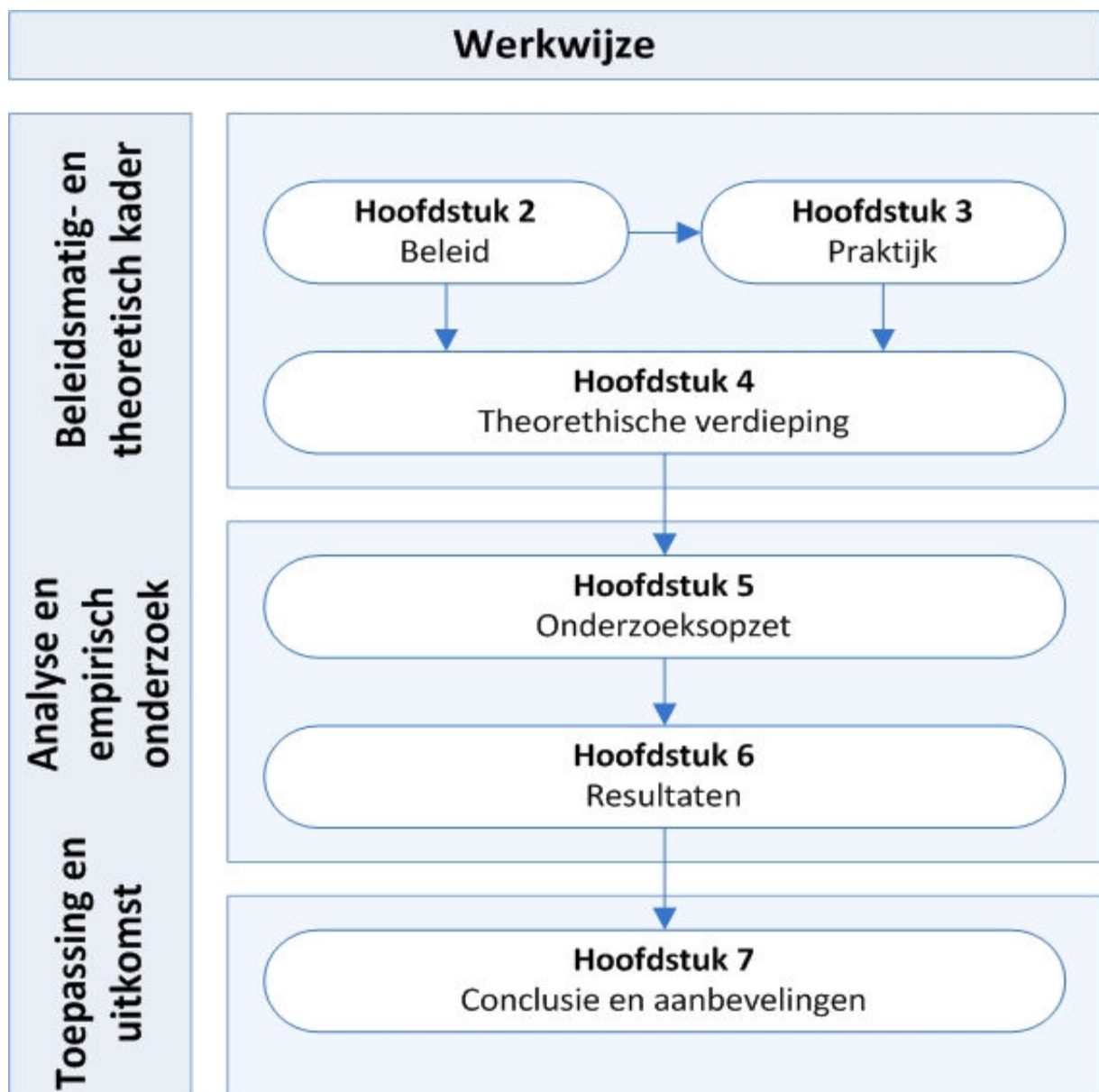
Met de laatste deelvraag wordt onderzocht welke aanpassingen de effectiviteit van het compensatieproces in Nederland kunnen verhogen. Ideeën hierover kunnen zowel uit binnenland als buitenland komen. Echter, om te bepalen welke aanpassingen de effectiviteit van het compensatieproces in Nederland kunnen verhogen, moeten eerst de eerste twee deelvragen zijn beantwoord. Alleen dan kan immers worden bepaald of de oplossingsmogelijkheden die worden

aangedragen wel aan de orde zijn. De antwoorden op deelvragen één en twee tezamen met eventuele aanpassingen vanuit binnen- en/of buitenland dragen bij aan het beantwoorden van de derde deelvraag:

3. *Welke aanpassingen kunnen de effectiviteit van het compensatieproces in Nederland verhogen?*

1.5 Werkwijze

Voorgaande vragen worden beantwoord aan de hand van een literatuurstudie. Zij geven echter nog geen bevredigend antwoord op de hoofdvraag. Om ook een antwoord te formuleren op de hoofdvraag, moet nog worden onderzocht welke aanpassingen daadwerkelijk kans van slagen hebben in de Nederlandse situatie. Daarvoor is aanvullend empirisch onderzoek nodig. In hoofdstuk 5 zal de opzet hiervan nader worden toegelicht.



Figuur 1: Schematische weergave van deze studie.

1.6 Leeswijzer

Voorliggende studie bestaat uit twee delen. In het eerste deel, het beleidsmatig en theoretisch kader, wordt ingegaan op het huidige beleid en de theorie achter het (Nederlandse) compensatieproces. Daarbij zal hoofdstuk 2 allereerst de verschillende beschermings- en compensatieregimes toelichten die in Nederland aan de orde zijn. Vervolgens worden in hoofdstuk 3 de problemen inzichtelijk gemaakt waarmee het compensatieproces in de Nederlandse praktijk te maken heeft. Naast de belangrijkste problemen worden in dit hoofdstuk tevens diverse oplossingsmogelijkheden voorgesteld. Hoofdstuk 4 gaat tenslotte dieper in op de theorie omtrent het natuurcompensatieproces en een aantal instrumenten die in het buitenland worden toegepast. Er wordt onder andere ingegaan op de elementen waaruit het compensatieproces is opgebouwd, de toepassing van compensatiebanken en de eisen waaraan een natuurwaarderingssysteem moet doen. Zodoende komt in de hoofdstukken 2 en 3 voornamelijk Nederlandse onderzoeksbevindingen aan bod, terwijl in hoofdstuk 4 naast Nederlandse literatuur ook buitenlandse literatuur zal worden behandeld.

In het tweede deel van het onderzoek, het empirisch onderzoek en analyse, wordt getracht een aantal aanbevelingen te formuleren die, na implementatie, de effectiviteit van het Nederlandse compensatieproces zouden moeten verhogen. In hoofdstuk 5 wordt eerst een aantal hypothesen opgesteld die als input dienen voor het empirisch onderzoek. Daarnaast wordt ook de gekozen onderzoeksmethodiek verantwoord. Hoofdstuk 6 gaat vervolgens in op de resultaten van het empirisch onderzoek. Naast de resultaten met betrekking tot de opgestelde hypothesen, worden ook een aantal bevindingen toegelicht die hier los van staan, maar wel van belang zijn voor het onderzoek. Tenslotte worden in hoofdstuk 7 de conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek weergegeven.

Beleidsmatig & theoretisch kader

2 NATUURCOMPENSATIE

Een groot deel van de maatschappij is op één of andere manier betrokken bij natuur. De manier waarop zij tegen natuur aankijken zal echter uiteenlopen. Zo zal voor sommigen de ongerepte natuur de echte natuur zijn, terwijl voor anderen het landelijk groen dezelfde betekenis heeft en zal de één meer waarde hechten aan de functies die natuur de samenleving kan bieden, terwijl een ander de prioriteit neerlegt bij het eigen bestaansrecht van natuur. Ook zijn er in de maatschappij veel verschillende opvattingen over waardevolle en minder waardevolle natuur. Volgens Van Koppen (2002) zullen echter veruit de meeste beamen dat natuur voor ons belangrijk is, en kwetsbaar, en daarom bescherming nodig heeft (Van Koppen, 2002; Swart et al., 2001). Ondanks dat er in Nederland veel belang aan natuurbescherming wordt gehecht, legt de natuur het nog te vaak af tegen andere ruimtelijke ontwikkelingen, zoals de aanleg van bedrijventerreinen, woonwijken en wegen (Witte & Meuleman, 2006; Algemene Rekenkamer, 2007). Het compensatiebeginsel biedt echter tegenwicht aan het opofferen van natuurwaarden voor economische groei.

Het compensatiebeginsel komt in Nederland voor in verschillende kaders. Voordat deze kaders worden toegelicht, moet allereerst worden verduidelijkt wat het 'nee, tenzij'-regime inhoudt. Het 'nee, tenzij'-regime is van toepassing op beschermde gebieden welke worden behandeld in paragraaf 2.1. Paragraaf 2.2 gaat vervolgens in op het compensatiebeginsel in het geval de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) wordt aangetast. In paragraaf 2.3 wordt het compensatiebeginsel van de Natuurbeschermingswet (Nb-wet) weergegeven. Tot slot wordt de relatie van het compensatiebeginsel met overige wet- en regelgeving nader toegelicht in paragraaf 2.4.

2.1 Beschermde gebieden & 'nee, tenzij'-regime

Nederland kent verschillende soorten beschermde gebieden. Onder deze gebieden vallen de EHS, met uitsluiting van de Noordzee en grote wateren, Natura 2000-gebieden (ook wel Vogel- en Habitatrichtlijn gebieden; VHR-gebieden) en overige gebieden die vallen onder de Nb-wet (in de volgende twee paragrafen wordt hier nader op ingegaan). In de gebieden geldt een verplichting tot behoud, herstel en ontwikkeling van de wezenlijke kenmerken en waarden. Daarnaast geldt ook het zogenoemde 'nee, tenzij'-regime (Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ, 2006; Gaaff & Vader, 2005; Gjaltema & Burgering, 2006; Gijsen et al., 2003).

Het 'nee, tenzij'-regime

Het 'nee, tenzij'-regime houdt in dat ruimtelijke ontwikkelingen alleen zijn toegestaan indien zij geen significant negatieve effecten hebben op de wezenlijke kenmerken en waarden van het desbetreffende gebied (Cuperus, 2004). Is dit wel het geval, dan kunnen dergelijke ontwikkelingen alleen doorgang vinden indien er sprake is van (dwingende) redenen van groot openbaar belang en er geen reële alternatieven mogelijk zijn. Bij de afwegingsprocedure moet zodoende onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds nut en noodzaak van de ontwikkeling en anderzijds het verlies aan natuurwaarden. Vinden ruimtelijke ontwikkelingen met bijbehorende negatieve effecten toch doorgang, dan geldt het compensatiebeginsel (Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ, 2006; Ministeries van LNV en VROM en de provincies, 2007a & 2007b; Gaaff & Vader, 2005; Gjaltema & Burgering, 2006; Nationaal Groenfonds, 2010).

2.2 Compensatiebeginsel van de EHS

De EHS is het Nederlandse netwerk van natuurgebieden. In het verleden is in Nederland veel natuur verloren gegaan en zijn verbindingen tussen natuurgebieden verdwenen. Met de aanleg van de EHS moet er opnieuw een aaneengekoppeld netwerk van natuurgebieden ontstaan. Op de EHS is, op dit moment nog, conform de Nota Ruimte (deel 4) het 'nee, tenzij'-regime en het compensatiebeginsel van toepassing⁴. Daarmee worden flora, fauna en landschappelijke waarden in deze natuurgebieden via de Wro beschermd (Ministeries van LNV en VROM en de provincies, 2007a).

2.2.1 Het compensatiebeginsel

Het compensatiebeginsel

Het compensatiebeginsel is voor het eerst vastgelegd in de planologische kernbeslissing Structuurschema Groene Ruimte (SGR) daterend uit 1993. Daarmee werd een zware planologische bescherming opgenomen voor natuur-, bos- en recreatiewaarden (Ministerie van LNV, 1995). Het compensatiebeginsel wat op dit moment nog geldt voor de EHS is vastgelegd in de Nota Ruimte (deel 4) uit 2006. Met de vaststelling hiervan is het SGR uit 1993 komen te vervallen. Hoewel de Nota Ruimte (deel 4) in maart 2012 is vervangen door de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR), moet het beleid met betrekking tot de EHS nog worden vastgelegd (Ministeries van IenM, 2011). Vandaar dat in dit onderzoek nog is uitgegaan van het compensatiebeginsel zoals opgenomen in de Nota Ruimte (deel 4). Het compensatiebeginsel uit de Nota Ruimte (deel 4) luidt:

“Wanneer een ingreep onvermijdelijk blijkt, dan is in dat geval de initiatiefnemer van het plan, project of de handeling verantwoordelijk voor realisatie van mitigerende maatregelen om de nadelige effecten weg te nemen of te ondervangen en waar dit niet volstaat, de resterende effecten te compenseren. Het bevoegd gezag dat verantwoordelijk is voor het opleggen van compensatieverplichtingen ziet er op toe dat de initiatiefnemer daadwerkelijk compenseert. Aan compensatie worden de volgende voorwaarden gesteld:

- geen netto-verlies aan waarden, voor wat betreft areaal, kwaliteit en samenhang;
- compensatie aansluitend of nabij 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

⁴ Sinds maart 2012 is de Nota Ruimte (deel 4) vervangen door de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR). Vertalingen van de SVIR die het Rijk juridisch wil borgen zijn opgenomen in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro), wat sinds 30 december 2011 in werking is getreden (ook wel bekend geworden als Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) Ruimte). In het Barro wordt het beleid omtrent de EHS vastgelegd. Veranderingen die plaatsvinden hebben onder andere betrekking op de herijking van de EHS waardoor het uiteindelijke oppervlak van de EHS waarschijnlijk minder zal zijn dan oorspronkelijk is afgesproken en het tijdstip van realisatie wat waarschijnlijk zal verschuiven van 2018 naar 2021. Echter, zolang het onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur niet wordt gesloten, wordt er ten aanzien van de EHS geen definitieve tekst opgenomen in het Barro. Zoals eerder aangegeven is echter nog niet bekend hoe de inhoud er uiteindelijk uit zal zien (Ministerie van IenM, 2011; Bredenoord et al., 2011). Vandaar dat in dit onderzoek is uitgegaan van het beleid uit de Nota Ruimte (deel 4).

wordt in het door rijk en provincies beheerde Nationaal Groenfonds gestort, maar blijft gelabeld aan de betrokken ingreep;

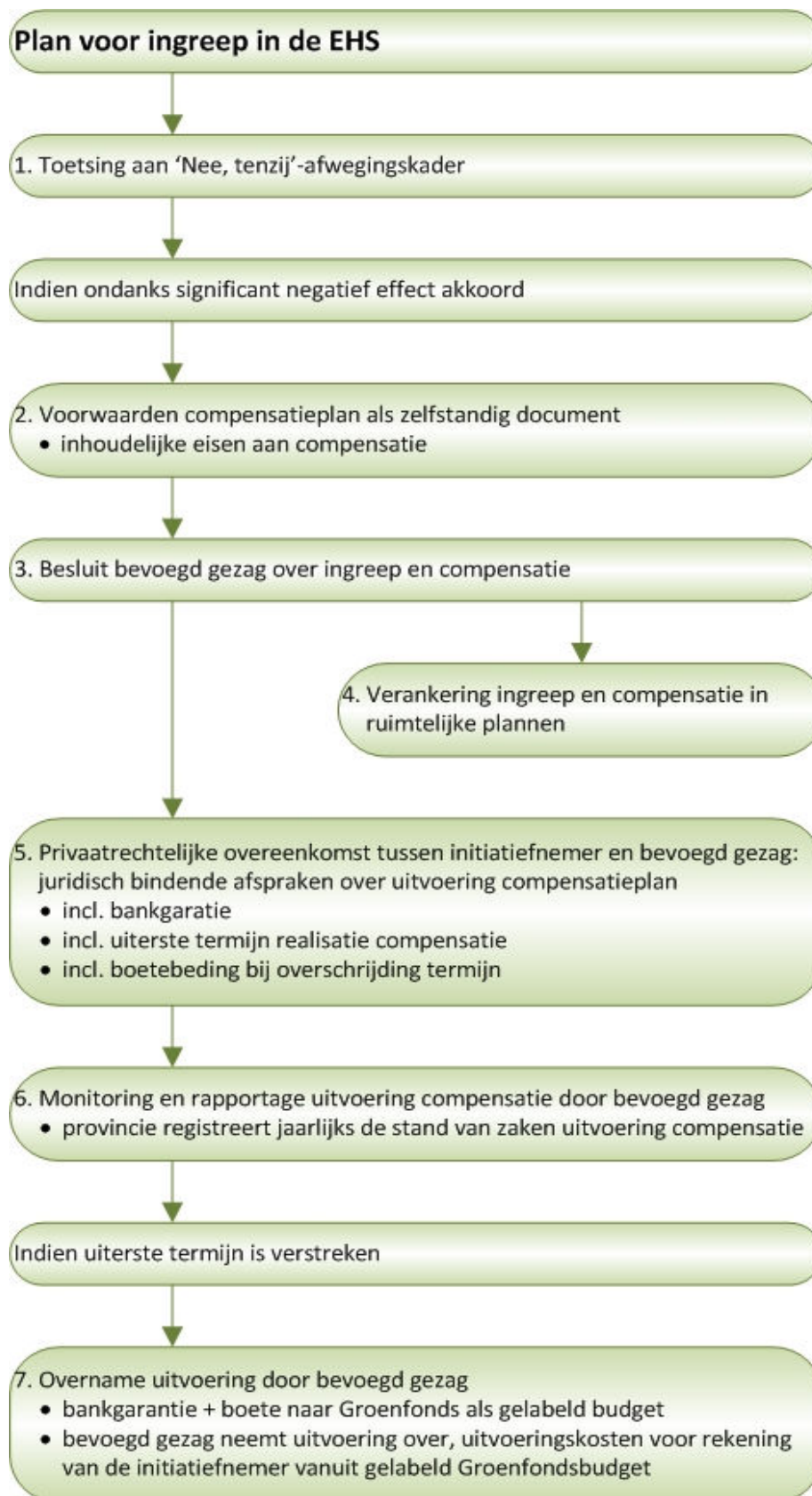
- het tijdstip van het besluit over de ingreep is ook het tijdstip waarop besloten wordt over de aard, wijze en het tijdstip van mitigatie en compensatie;
- voor die gebieden in en buiten de EHS die zijn aangemeld c.q. aangewezen als gebieden in de zin van de Vogel- en Habitatrichtlijn, gelden enkele scherpere eisen conform de bepalingen uit de richtlijnen” (Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ, 2006).

Voorgaande houdt in dat de initiatiefnemer de nadelige effecten van voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen moeten mitigeren indien zij mogen plaatsvinden. Dat betekent dat het optreden van nadelige effecten wordt voorkomen of beperkt door aanvullende maatregelen te treffen. In het geval mitigatie niet voldoende of niet mogelijk is, dient de initiatiefnemer verloren gegane natuur te vervangen door nieuwe natuur. Financiële compensatie wordt hierbij gezien als een laatste redmiddel (Ministeries van LNV en VROM en de provincies, 2007a; Gaaff & Vader, 2005; Cuperus, 2004). De toepassing van het compensatiebeginsel is een verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag, dit zijn over het algemeen de gemeenten (Nationaal Groenfonds, 2010; Ministeries van LNV en VROM en de provincies, 2007a).

Stappen in de compensatieprocedure

Voor de betrokkenen bij compensatieprocedures is een stappenschema opgesteld (figuur 2). Ten eerste moeten ruimtelijke ontwikkelingen worden getoetst aan het ‘nee, tenzij’-regime (stap 1). Indien akkoord wordt gegaan moet een compensatieplan als apart document worden toegevoegd. Het compensatieplan moet daarbij voldoen aan de inhoudelijke eisen die aan de compensatieverplichtingen zijn gesteld (stap 2). Het bevoegd gezag, over het algemeen de gemeente, neemt vervolgens een besluit over de ruimtelijke ontwikkeling en het compensatieplan. De beoordeling van de effecten van een ruimtelijke ontwikkeling vindt, in het geval van de EHS, plaats aan de hand van de actuele natuurwaarden en het vastgelegde natuurdoel (stap 3). Indien de voorgestelde plannen doorgang vinden, moet de ingreep met bijbehorende compensatie worden verankerd in ruimtelijke plannen, bijvoorbeeld het bestemmingsplan of de structuurvisie (stap 4). Daarnaast is het wenselijk om een privaatrechtelijke overeenkomst tussen de initiatiefnemer en het bevoegd gezag te sluiten. Het wordt aanbevolen om in de overeenkomst zowel een bankgarantie op te nemen als een uiterste termijn voor de realisatie van de compensatieverplichtingen en een boetebeding indien de termijn wordt overschreden (stap 5). Monitoring en rapportage van de compensatieverplichtingen worden uitgevoerd door het bevoegd gezag. Daarbij is het de taak van de provincies om een jaarlijkse registratie met betrekking tot de stand van zaken omtrent de uitvoering van compensatieverplichtingen bij te houden (stap 6). In de gevallen waarin het uiterste termijn voor de uitvoering van de compensatieverplichtingen is verstreken, dient het bevoegd gezag de uitvoering over te nemen. Zowel de bankgarantie als de boete komen diensgevolge onder het beheer van het Nationaal Groenfonds. Uit deze middelen worden de (overige) compensatieverplichtingen bekostigd. Doordat de bankgarantie en boete gelabeld zijn aan de desbetreffende ontwikkeling met bijbehorende compensatieverplichtingen, komen de uitvoeringskosten uiteindelijk voor rekening van de initiatiefnemer (stap 7). Borging van de compensatie vindt zodoende plaats aan de hand van een stelsel van plannen, overeenkomsten en rapportages (stappen 4 t/m 7). Voor een complete beschrijving van de stappen wordt verwezen naar (Ministeries van LNV en VROM en de provincies, 2007a, p. 18-21). Hoewel het stappenplan is opgezet voor compensatieprocedures binnen de EHS, is

het in grote lijnen ook van toepassing als het gaat om een ander compensatieregime (zie paragrafen 2.3 en 2.4).



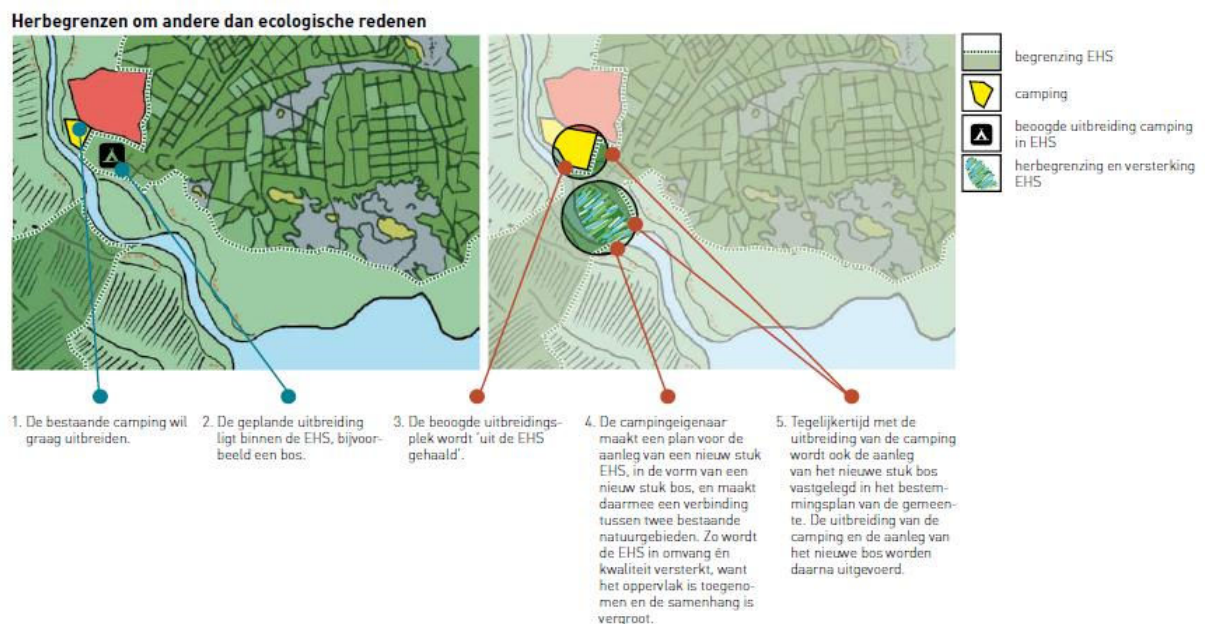
Figuur 2: Stappen in de compensatieprocedure (bron: Ministeries van LNV en VROM en de provincies, 2007a).

2.2.2 EHS Saldobenadering & Herbegrenzen EHS

Ter verduidelijking en versterking van het compensatiebeleid hebben het Rijk en provincies in samenwerking met natuurbeherende organisaties, maatschappelijke organisaties en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een tweetal spelregels opgezet. Deze spelregels maken het tegenwoordig toch mogelijk om ruimtelijke ontwikkelingen in de EHS te laten plaatsvinden terwijl er geen sprake is van redenen van groot openbaar belang (Ministeries van LNV en VROM en de provincies, 2007b). Het doel is om enerzijds een ontwikkelingsgerichte omgang met de EHS mogelijk te maken en anderzijds te komen tot een betere ruimtelijke bescherming van de EHS. In principe worden zij toegepast wanneer bij ruimtelijke ingrepen niet wordt voldaan aan de voorwaarden van het 'nee, tenzij'-regime. De verantwoordelijkheid voor de toepassing van de spelregels ligt bij de provincies (Ministeries van LNV en VROM en de provincies, 2007a). Ondanks dat de twee spelregels officieel niet onder het compensatiebeginsel vallen, verdienen zij enige toelichting.

Herbegrenzen EHS

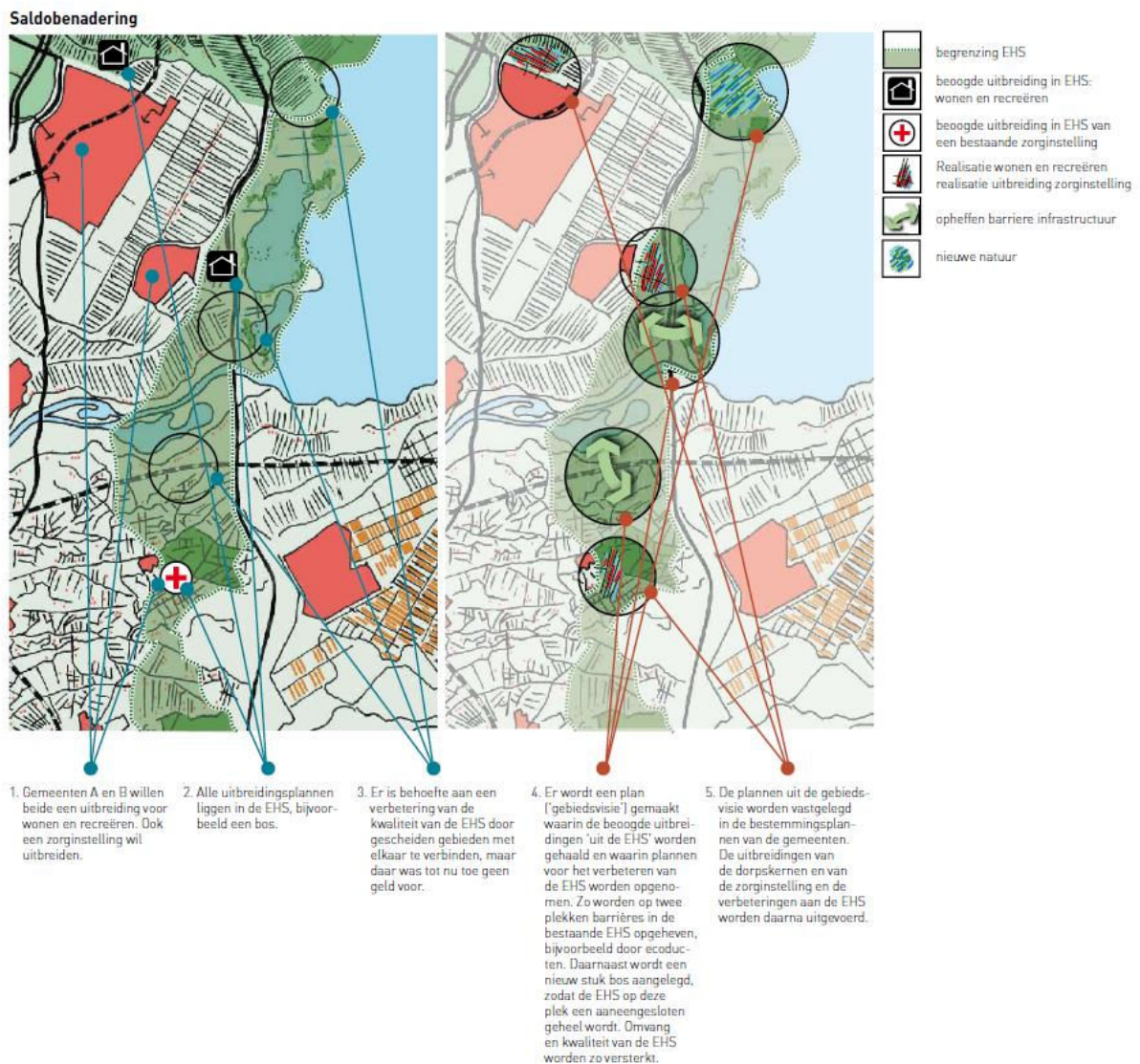
Voor kleinere (individuele) ruimtelijke ingrepen geldt het 'herbegrenzen EHS' (figuur 3). De kleine aanpassingen kunnen op twee manieren worden gedaan. Ten eerste kan de EHS herbegrensd worden omwille van ecologische redenen. Dit is een bevoegdheid van de provincie. Uitgangspunt is dat de oorspronkelijke ambitie van de EHS behouden blijft en de natuur door toepassing van deze spelregel betere ontwikkelingskansen krijgt. Ten tweede kan de EHS worden herbegrensd om andere dan ecologische redenen. Daarbij moeten enerzijds de negatieve effecten op natuur worden beperkt en anderzijds de grenzen zo worden aangepast dat dit leidt tot een versterking van de EHS in het betreffende gebied (Ministeries van LNV en VROM en de provincies, 2007a).



Figuur 3: Voorbeeld van het herbegrenzen EHS (bron: Ministeries van LNV en VROM en de provincies, 2007b).

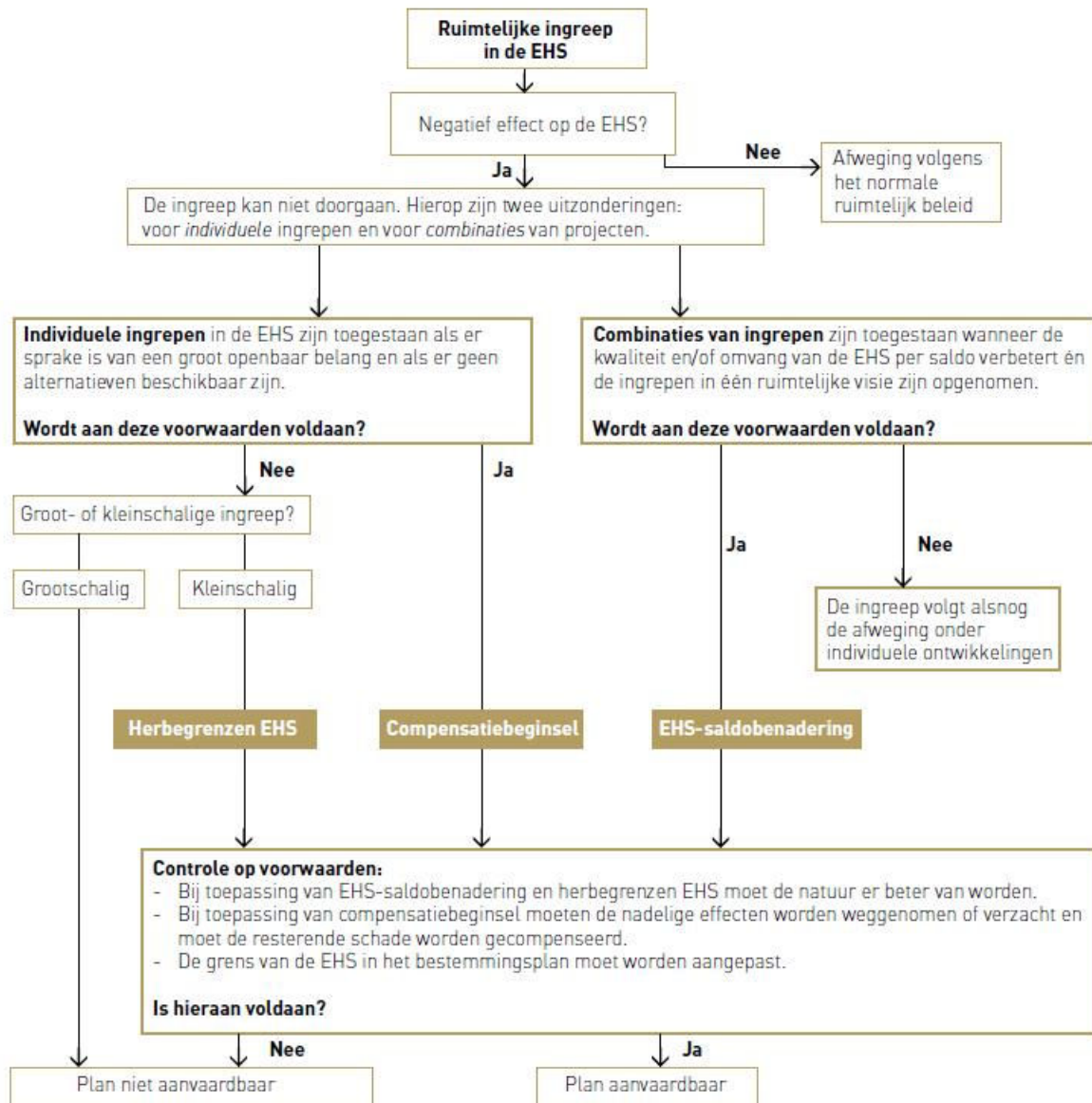
EHS-saldobenadering

Bij een combinatie van meerdere projecten wordt de 'EHS-saldobenadering' toegepast (figuur 4). Hierbij hoeft het afwegingskader van het 'nee, tenzij'-regime niet doorlopen te worden. Het doel is om de EHS te verbeteren door onder andere gescheiden EHS gebieden met elkaar te verbinden of door de EHS te vergroten. Daartoe moeten ruimtelijke ingrepen in een samenhangende gebiedsvisie worden ingediend bij de provincie. In de gebiedsvisie moet rekening worden gehouden met de kwaliteit van de EHS. De eisen die gesteld zijn aan de 'EHS-saldobenadering' moeten per saldo winst voor de EHS garanderen. Indien niet aan deze eisen wordt voldaan, dan moet alsnog het afwegingskader van het 'nee, tenzij'-regime worden doorlopen (Ministeries van LNV en VROM en de provincies, 2007a).



Figuur 4: Voorbeeld van de EHS-saldobenadering (bron: Ministeries van LNV en VROM en de provincies, 2007b).

De kwaliteitsverbetering die wordt gerealiseerd bij het gebruik van voorgaande instrumenten moet verder gaan dan het huidige beleid van Rijk en provincie. Om inzichtelijk te maken wanneer welk instrument moet worden toegepast, is een afwegingskader opgesteld (figuur 5). Een ingreep mag worden uitgevoerd indien het afwegingskader positief is doorlopen (Ministeries van LNV en VROM en de provincies, 2007a, p 13).



Figuur 5: Huidige afwegingskader EHS (bron: Ministeries van LNV en VROM en de provincies, 2007b).

2.2.3 Beheer

Afhankelijk van het type natuur en de gewenste natuurwaarden die ontwikkeld moeten worden, kan de ontwikkeling van nieuwe natuur(gebieden) tijd kosten. Derhalve is het wenselijk om gedurende de ontwikkelingstijd van compensatieverplichtingen een beheerplan voor het gebied op te stellen (Nationaal Groenfonds, 2010). Hoewel in sommige gevallen agrarisch natuurbeheer voor het realiseren van bepaalde natuurwaarden en natuurdoel(typen) een goede vorm kan zijn, mag het niet worden ingezet als natuurcompensatie (Gijzen et al., 2003; Vader et al., 2007). Hoe dan ook komen in

alle gevallen de kosten echter voor rekening van de initiatiefnemer (Nationaal Groenfonds, 2010). Na realisatie en een eventuele beheertermijn wordt de grond waarop de compensatieverplichtingen zijn gerealiseerd over het algemeen overgedragen aan terreinbeherende organisaties (TBO's). Vanaf dat moment zijn zij verantwoordelijk voor het toekomstige beheer (Gijsen et al., 2003). De initiatiefnemer moet na de overdracht wel zorgen dat de reguliere beheerkosten voor een periode van 25 jaar zijn gewaarborgd (Nationaal Groenfonds, 2010). Of het beheer van bestaande natuur(gebieden) goed verloopt valt buiten het kader van dit onderzoek. De reden hiervoor is dat de compensatieverplichtingen op dat moment immers tot een succesvol einde zijn gebracht.

2.3 Compensatiebeginsel van de Nb-wet

De gebiedsbescherming is in Nederland verankerd in de op 1 oktober 2005 gewijzigde Natuurbeschermingswet daterend uit 1998. De Nb-wet stamt oorspronkelijk uit 1967, maar is tegenwoordig gebaseerd op artikel 6.4 van de Habitatrichtlijn. De wet heeft als doel om specifieke soorten en habitattypen in Nederland te beschermen en in stand te houden. De Nb-wet kent verschillende soorten beschermde gebieden. De belangrijkste zijn Natura 2000-gebieden, waaronder ook alle VHR-gebieden vallen, en de Beschermde Natuur- en Staatsnatuurmonumenten. De Natura 2000-gebieden vormen het Europese netwerk van waardevolle natuurgebieden. Zij zijn aan de hand van de Vogelrichtlijn (1979) en de Habitatrichtlijn (1992) door de lidstaten van de Europese Unie aangewezen. In Nederland maken alle Natura 2000-gebieden, in het geheel of grotendeels, deel uit van de EHS. In theorie gelden voor die gebieden beide beschermingsregimes (Ministerie van LNV en Vereniging Nederlandse Gemeenten, 2007; Gaaff & Vader, 2005; Vader & Reinhard, 2005).

Het compensatiebeginsel

Het 'nee, tenzij'-regime en het compensatiebeginsel zoals beschreven in paragraaf 2.2 geldt ook voor gebieden die vallen onder de Nb-wet. Echter, voor gebieden waarop de Nb-wet van toepassing is gelden een aantal aanvullende eisen. Zo moet er bij ruimtelijke ontwikkelingen sprake zijn van *dwingende* redenen van groot openbaar belang. Daarnaast zijn ruimtelijke ontwikkelingen die de natuurlijke waarden en kenmerken van een Natura 2000-gebied (kunnen) aantasten vergunningplichtig. Daartoe worden ruimtelijke ontwikkelingen getoetst op mogelijk significant negatieve effecten op, vooraf vastgestelde, instandhoudingdoelstellingen. Bij de beoordeling dient ook rekening te worden gehouden met eventuele cumulatieve effecten. Het gaat daarbij om effecten die in combinatie met andere ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk significant negatieve gevolgen hebben op het desbetreffende gebied. Indien er geen sprake is van significant negatieve effecten en het bevoegd gezag goedkeuring heeft gegeven, in Nederland is dit het ministerie van EL&I (voorheen het ministerie van LNV), wordt de vergunning verleend (Ministerie van LNV en Vereniging Nederlandse Gemeenten, 2007; Gaaff & Vader, 2005; Nationaal Groenfonds, 2010). Als er wel sprake is van significant negatieve effecten, mag de vergunning alleen worden verleend indien:

- er geen geschikte alternatieven zijn;
- er sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang waaronder redenen van sociale en economische aard;
- en er is voorzien in exacte en tijdige compensatie. Financiële compensatie is niet mogelijk.

Dit houdt in dat de initiatiefnemer verplicht vooraf en tijdig vervangende natuur aanlegt op een zodanige wijze dat de samenhang van Natura 2000 (de Europese Ecologische Hoofdstructuur) niet in gevaar komt (Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ, 2006). In tegenstelling tot overige beschermingsregimes waar de nabijheids eis geldt, mogen compensatieverplichtingen waarop de Nb-wet van toepassing is binnen de biogeografische regio plaatsvinden⁵ (Gijsen et al., 2003). Wanneer Natura 2000-gebieden zijn aangewezen als gebied voor zeer waardevolle 'prioritaire' soorten of habitattypen zijn de mogelijkheden nog verder beperkt. Goedkeuring moet in deze gevallen verleend worden door de Europese Commissie (Ministeries van LNV en VROM en de provincies, 2007a; Gijsen et al., 2003).

Beheer

Als het gaat om Natura 2000-gebieden verplicht de Nb-wet om een beheerplan op te stellen (Nationaal Groenfonds, 2010). Hoewel de verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij het Rijk en provincies, moeten zij worden opgesteld in samenspraak met eigenaren, gebruikers, overheden en andere belanghebbenden die bij het gebied betrokken zijn (Ministerie van LNV en Vereniging Nederlandse Gemeenten, 2007). Het toetsingskader voor Beschermd Natuur- en Staatsnatuurmonumenten is zeer vergelijkbaar, de procedure en speelruimte van het bevoegd gezag wijken echter op enkele ondergeschikte punten af.

2.4 Compensatiebeginsel in relatie met overige wet- en regelgeving

Buiten de EHS en gebieden die vallen onder de Nb-wet kan er ook van compensatie sprake zijn als het gaat om de Boswet en de Flora- en faunawet (Ff-wet). Paragraaf 2.4.1 zal nader ingaan op deze wetten. Daarnaast heeft het compensatiebeginsel ook enige relatie met een overige wet- en regelgeving. Om welke relatie het gaat wordt toegelicht in paragraaf 2.4.2.

2.4.1 Compensatiebeginselen van Boswet en Flora- en faunawet

Boswet compensatie

De Boswet moet de bossen in Nederland beschermen. De Boswet geldt voor alle beplantingen van bomen die groter zijn dan 10 are (1000 m²) of, als het een rijbeplanting betreft, uit meer dan 20 bomen bestaat (uitzonderingen daargelaten). Het compensatiebeginsel is vastgelegd in de Boswet art. 3 en uitgewerkt in provinciale handreikingen en geldt alleen voor bos buiten de bebouwde kom (Gaaff & Vader, 2005; Gijsen et al., 2003). In principe moet de compensatie zowel kwantitatief als kwalitatief in verhouding staan tot de gekapte houtopstand. Iedere boom die wordt gekapt moet op dezelfde plaats worden herplant. Indien een boom niet op dezelfde plaats kan worden herplant, dient dit elders te gebeuren. De Boswet wijkt alleen indien er sprake is van groot maatschappelijk belang (Ministeries van LNV en VROM en de provincies, 2007a; Nationaal Groenfonds, 2010).

Flora- & faunawet compensatie

Het doel van de Flora- en faunawet (Ff-wet) is het in stand houden en beschermen van in het wild voorkomende planten- en diersoorten. Het compensatiebeginsel is niet in een apart artikel opgenomen. Wel kent de Ff-wet een zorgplicht en verbodsbepalingen (Gaaff & Vader, 2005; Gijsen et

⁵ In totaal zijn er negen biogeografische regio's; Alpiene regio, Atlantische regio, Zwarte-Zeeregio, Boreale regio, Continentale regio, Macaronesischeregio, Mediterrane regio, Pannonische regio en Steppenregio. Nederland ligt in de Atlantische regio (Sundseth, 2010).

al., 2003; Nationaal Groenfonds, 2010). De verbodsbepalingen zijn gebaseerd op het 'nee, tenzij'-regime, wat betekent dat alle schadelijke handelingen ten aanzien van beschermde planten- en diersoorten in principe verboden zijn. Aan de hand van een toetsingskader, wat is vastgelegd in het Vrijstellingenbesluit, kunnen ontheffingen worden verleend. Daarbij gelden verschillende regels voor verschillende categorieën werkzaamheden. Indien een ontheffing wordt verleend, kan vervolgens sprake zijn van aanvullende voorschriften (Ministeries van LNV en VROM en de provincies, 2007a). In de praktijk komt dit neer op het treffen van mitigerende dan wel compenserende maatregelen voor specifieke soorten. Eventuele compensatieverplichtingen dienen van te voren worden uitgevoerd (Ministeries van LNV en VROM en de provincies, 2007a).

2.4.2 Relatie met overige wet- en regelgeving

Onteigeningswet

Ten aanzien van natuur mag er niet worden onteigend (Gjaltema & Burgering, 2006). Echter, op grond van Titel IV van de onteigeningswet kan onder meer worden onteigend ten behoeve van de uitvoering van het bestemmingsplan. Compenserende maatregelen opgenomen in het bestemmingsplan genieten in principe ook deze mogelijkheid. In de praktijk komt onteigening ten behoeve van compenserende maatregelen nauwelijks voor.

Tracéwet

Wanneer bij ruimtelijke ontwikkelingen met bijbehorende compensatieverplichtingen de Tracéwet van toepassing is, dient borging van de compensatieverplichtingen in de Tracéwet en bestemmingsplannen plaats te vinden (Ministeries van LNV en VROM en de provincies, 2007a). In eerste instantie moet aan de hand van het 'nee, tenzij'-regime worden aangegeven op grond van welke belangen de aanleg van het werk in het gebied noodzakelijk is. Tevens moet worden beargumenteerd waarom er geen alternatieven voorhanden zijn. De motivering is gebaseerd op de trajectnota/milieueffectrapportage. Daarin wordt voor elk van de onderscheiden alternatieven de consequenties van het compensatiebeginsel weergegeven. Vindt het project doorgang, dan moeten mitigerende dan wel compenserende maatregelen direct aan het tracé worden opgenomen in het Tracébesluit. Indien zij niet direct aan het tracé worden getroffen, moeten zij op grond van de Tracéwet nauwkeurig worden beschreven. Uiteindelijk draagt de initiatiefnemer de verantwoordelijkheid voor de vereiste mitigerende en/of compenserende maatregelen (Gijsen et al., 2003).

Milieueffectrapportage

Bij ingrepen waar een milieueffectrapportage (m.e.r.) vereist is, moet de Commissie MER de milieueffectrapportage, inclusief een eventueel hoofdstuk omtrent mitigerende en compenserende maatregelen beoordelen (Ministeries van LNV en VROM en de provincies, 2007a). Indien zij betrokken zijn in het voortraject, kunnen zij met het oog op monitoring slechts een toetsingsadvies geven aan het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag draagt vanaf dat moment de verantwoordelijkheid (Gaaff & Vader, 2005).

2.5 Conclusie

Nederland kent vier verschillende typen beschermingregimes als het gaat om het compensatiebeginsel:

- het compensatiebeginsel van de EHS,
- het compensatiebeginsel voor gebieden die vallen onder de Nb-wet,
- het compensatiebeginsel van de Boswet en
- indirect het compensatiebeginsel van de Ff-wet.

Het compensatiebeginsel is aan de orde wanneer ruimtelijke ontwikkelingen negatieve effecten hebben op beschermde natuur(gebieden). De negatieve effecten moeten zoveel mogelijk worden vermeden, gemitigeerd dan wel gecompenseerd. Is compensatie onmogelijk dan kan, met uitzondering van gebieden die vallen onder de Nb-wet, worden volstaan met financiële compensatie.

3 NATUURCOMPENSATIE IN DE PRAKTIJK

In het voorgaande hoofdstuk is het vigerende beleid met betrekking tot natuurcompensatie toegelicht. Uit diverse onderzoeken blijkt echter dat er in de praktijk problemen worden ondervonden tijdens het verloop van het compensatieproces. Gevolg daarvan is dat realisatie van compensatieverplichtingen soms lang op zich laat wachten en compensatieverplichtingen niet altijd correct of volledig worden uitgevoerd (Gijsen et al., 2003; Gaaff & Vader, 2005; Gjaltema & Burgering, 2006).

Dit hoofdstuk tracht inzichtelijk te maken hoe het compensatieproces in Nederland in de praktijk verloopt en tegen welke problemen daarbij wordt aangelopen. De paragrafen zijn daarbij geordend naar het soort problemen dat zich voordoet. Paragraaf 3.1 gaat in op de problemen die zich voordoen met betrekking tot de wet- en regelgeving. Vervolgens gaat paragraaf 3.2 in op de problemen rondom de uitvoering van het compensatieproces. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk worden alle overige problemen behandeld die van toepassing zijn op het verloop van het proces. Naast de beschreven problemen worden in iedere paragraaf tevens mogelijke oplossingen aangereikt. Tot slot dient nog opgemerkt te worden dat evaluatiestudies naar de ecologische kwaliteit omtrent compensatieverplichtingen vrijwel niet hebben plaatsgevonden en derhalve ook in deze analyse minder aan bod zal komen (Gaaff & Vader, 2005; Gijsen et al., 2003).

3.1 Problemen rondom wet- regelgeving van het compensatieproces

Er kunnen verschillende problemen worden onderscheiden die zich voordoen rondom wet- en regelgeving van het compensatieproces. Een aantal van de problemen wordt in deze paragraaf nader toegelicht. Problemen die aan bod komen hebben betrekking op de aanleiding van ruimtelijke ontwikkelingen, het wettelijk instrumentarium en het waarborgen van compensatieverplichtingen.

3.1.1 Problemen rondom nut en noodzaak van ruimtelijke ontwikkelingen

Verwarring omtrent het aantonen van nut en noodzaak

In de praktijk blijkt dat het aantonen van (dwingende) redenen van groot openbaar belang een probleem kan zijn. Zodoende kan ondanks dat wel aan de compensatieverplichtingen wordt voldaan de ingreep toch worden afgekeurd. Aan het probleem liggen twee oorzaken ten grondslag. Ten eerste is het voor de initiatiefnemer niet altijd duidelijk op welke schaal het nut en noodzaak van de ontwikkeling aangetoond dient te worden (Gaaff & Vader, 2005; Vader & Reinhard, 2005; Gijsen et al., 2003). Ten tweede ontbreekt het aan een eenduidige methode om de effecten van ruimtelijke ontwikkelingen vast te stellen en te beschrijven. Daarnaast is het mogelijk dat natuurwaarden in de loop der tijd veranderen. Wordt dit niet bijgehouden dan kunnen op papier andere natuurwaarden staan dan in werkelijkheid het geval is. Dientengevolge moeten aannames worden gemaakt waarvan de onderzekerheden leiden tot discussie en in het ergste geval tot verkeerde beslissingen (Gaaff & Vader, 2005; Gijsen et al., 2003; Cuperus, 2004). Het vaststellen van natuurwaarden is echter niet eenvoudig (zie hoofdstuk 4.3) (Gaaff & Vader, 2005).

Onvoldoende onderzoek naar alternatieve(n) (locaties)

Een ander punt van aandacht betreft de mogelijkheid voor alternatieven en/of alternatieve locaties van voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen. Uit praktijkervaringen blijkt dat daar in een aantal gevallen onvoldoende onderzoek naar is verricht. Doordat dergelijk aanvullend onderzoek vervolgens

nog moet plaatsvinden, laat een besluit over het wel of niet toestaan van desbetreffende ruimtelijke ontwikkelingen op zich wachten. Hoewel ruimtelijke ontwikkelingen in dit geval niet direct worden afgekeurd, verlengt dit wel de doorlooptijd van desbetreffende projecten (Gaaff & Vader, 2005; Vader & Reinhard, 2005).

3.1.2 Problemen rondom het wettelijk instrumentarium

Verwarring vanwege verschillende beschermingsregimes

Het bestaan van verschillende wettelijke kaders voor verschillende beschermde natuur(gebieden) en soorten leidt tot verwarring. Tevens ontbreekt het soms aan duidelijke compensatieplichtige gebiedsgrenzen. Zodoende is het voor initiatiefnemers onduidelijk welk beschermingsregime geldt en welke mitigerende dan wel compenserende maatregelen zij moeten treffen (Gaaff & Vader, 2005; Nationaal Groenfonds, 2010; Gjaltema & Burgering, 2006; Gijsen et al., 2003). Formeel dient voor iedere gebiedsstatus een individuele afweging gemaakt te worden (Gijsen et al., 2003). Echter, uit de jurisprudentie kan voorzichtig de conclusie worden getrokken dat het strengst vigerende beleid geldend is (Gaaff & Vader, 2005; Nationaal Groenfonds, 2010).

Ontoereikend compensatieplan

Zodra er is vastgesteld dat er mitigerende dan wel compenserende maatregelen moeten worden getroffen, is het aan de initiatiefnemer om hier een plan voor op te stellen. Het is vanuit de verschillende beschermingsregimes niet altijd duidelijk of er ook rekening moet worden gehouden met abiotische factoren en daardoor met potentiële natuurwaarden. Gevolg is dat in sommige gevallen compensatieplannen ontoereikend zijn. Dit kan echter ook worden veroorzaakt doordat niet altijd wordt voorgesteld om dezelfde natuurwaarden te realiseren. Uiteindelijk kan het bevoegd gezag in dergelijke gevallen de voorgestelde compensatiemaatregelen afwijzen waardoor ruimtelijke ontwikkelingen vertraging oplopen (Gaaff & Vader, 2005).

Ongewenste volgtijdelijkheid

Het laatste probleem doet zich voor bij compensatie van Natura 2000-gebieden. Beslissingen omtrent de benodigde compensatieverplichtingen vinden pas aan het eind van het traject plaats, terwijl uitdrukkelijk is gesteld dat zij effectief moeten zijn voordat de ruimtelijke ontwikkeling plaatsvindt. Zodoende is er sprake van ongewenste volgtijdelijkheid (Gijsen et al., 2003).

3.1.3 Problemen rondom het waarborgen van compensatieverplichtingen

Onvoldoende borging van compensatieverplichtingen

Het waarborgen van compensatieverplichtingen blijft veelal achterwege. Slechts bij ongeveer de helft van de compensatieprojecten is sprake van planologische verankering (Gjaltema & Burgering, 2006). Of hier reeds verbetering in is opgetreden is niet duidelijk. Als oorzaak voor de matige borging van compensatieprojecten wordt aangewend dat het aanpassen van een bestemmingsplan in het geval van compensatieprojecten een traag proces is (Gijsen et al., 2003). Redenen voor dit trage proces worden niet genoemd. Echter, als het bestemmingsplan wel is gewijzigd biedt dit nog geen garantie op realisatie van compensatieverplichtingen. Gaaff & Vader (2005) stellen dat de wettelijke middelen en bevoegdheden om de daadwerkelijke uitvoering van compensatieverplichtingen af te dwingen of om sancties op te leggen ontoereikend of zelfs geheel afwezig zijn. Derhalve trekken zij de conclusie dat een privaatrechtelijke overeenkomst tussen gemeente en initiatiefnemer nuttiger is dan opname

in het bestemmingsplan. Zowel financiële compensatie als een boetebeding kunnen deel uitmaken van een privaatrechtelijke overeenkomst. In de praktijk blijkt echter dat ook een privaatrechtelijke overeenkomst niet altijd wordt afgesloten (Gaaff & Vader, 2005; Gjaltema & Burgering, 2006).

3.1.4 Mogelijke oplossingen

Om voorgaande problemen op te lossen zijn verschillende mogelijkheden voorgedragen. De belangrijkste zijn:

- Het ontwikkelen van één methodiek om nut en noodzaak van ruimtelijke ontwikkelingen aan te tonen.
- Het ontwikkelen van een eenduidige methode waarmee de effecten van ruimtelijke ontwikkelingen op natuur(gebieden) kunnen worden bepaald.
- Er is behoefte aan eenduidige wet- en regelgeving ten aanzien van beschermde natuur(gebieden). Derhalve moeten de verschillende wettelijke kaders en beschermingsregimes worden vertaald naar één nieuw, overkoepelend regime⁶ (Gjaltema & Burgering, 2006).
- Er wordt aanbevolen om tijdig onderzoek te laten uitvoeren naar alternatieven en eventuele mitigerende dan wel compenserende maatregelen die moeten worden genomen, zodat vertraging kan worden voorkomen (Gaaff & Vader, 2005; Vader & Reinhard, 2005).
- Aan iedere compensatieverplichting moet een afdwingbare privaatrechtelijke overeenkomst worden gekoppeld, inclusief een bankgarantie van voldoende omvang. Daarbij is het van belang om duidelijke termijnen aan te geven wanneer aan welke zaken moet zijn voldaan (Gjaltema & Burgering, 2006).

3.2 Problemen rondom de uitvoering van het compensatieproces

Naast problemen die zich voordoen rondom wet- en regelgeving van het compensatieproces, is er ook sprake van een aantal problemen rondom de uitvoering van compensatieverplichtingen. In paragraaf 3.2.1 komen problemen aan de orde die betrekking hebben op het vinden van een geschikte compensatielocatie. Vervolgens worden in paragraaf 3.2.2. problemen behandeld omtrent de administratie van compensatieverplichtingen.

3.2.1 Problemen rondom de locatie van compensatieverplichtingen

Door het tekort aan beschikbare en tevens geschikte compensatielocaties kan het vinden van de juiste compensatielocatie relatief veel tijd kosten waardoor (compensatie)projecten vertraging op kunnen lopen (Gaaff & Vader, 2005; Gjaltema & Burgering, 2006; Gijsen et al., 2003).

Nabijheidbeginsel

Het vinden van een beschikbare en geschikte compensatielocatie wordt bemoeilijkt door het nabijheidbeginsel. Enerzijds moeten compensatieverplichtingen aansluitend of nabij het aangetaste gebied plaatsvinden zodat de coherentie van het netwerk niet wordt aangetast. Anderzijds moet bij

⁶ Met de nieuwe Wet Natuur wil het Rijk drie bestaande wetten (de Nb-wet, Boswet en Ff-wet) samenvoegen en vereenvoudigen. De concept versie van de wet stuitte echter op veel weerstand. Inmiddels hebben de oppositie partijen een tegenhanger uitgebracht. Hoe de nieuwe wet er uiteindelijk uit zal zien zal de toekomst uitwijzen.

het zoekproces naar een locatie rekening worden gehouden met de abiotische omstandigheden van het gebied zodat dezelfde natuurwaarden en/of natuurdoel(typen) ontwikkeld kunnen worden. Als de focus alleen ligt op het realiseren dezelfde natuurwaarden en/of doeltypen kunnen gemakkelijker natuureilanden ontstaan. Gevolg daarvan is dat compensatieverplichtingen geen aansluiting vinden met bestaande natuurgebieden. Compensatie op afstand of in bundeling met andere compensatieverplichtingen kan in dergelijke gevallen leiden tot meerwaarde en tot de ontwikkeling van natuur met een hogere kwaliteit. Een nadeel van deze aanpak is dat compensatie op afstand het verkrijgen van draagvlak kan bemoeilijken (Gaaff & Vader, 2005; Gijsen et al., 2003; Gjaltema & Burgering, 2006).

Overige moeilijkheden bij het vinden van compensatielocaties

Het vinden van een beschikbare en geschikte compensatielocatie wordt verder bemoeilijkt doordat er geen natuurbestemming mag liggen op de beoogde locatie⁷. Er mag namelijk niet gecompenseerd worden indien op de bestemming reeds natuurbeleid wordt gevoerd (Gijsen et al., 2003). Desondanks komt het soms toch voor dat compensatieverplichtingen in een gebied plaatsvinden waar al een bestemming natuur, of kwaliteitsverhoging van natuur is gepland. Het strategisch gedrag van de initiatiefnemer en/of onoplettendheid bij de goedkeuring door het bevoegd gezag zijn mogelijke verklaringen ten aanzien van deze constatering (Gijsen et al., 2003). Ook werd in het verleden nieuwe natuur nog wel eens te snel ingeboekt als beschermd gebied zodat er beheersubsidies konden worden verkregen. Gevolg van die ontwikkeling is echter dat dergelijke gebieden niet meer als compensatielocatie kunnen dienen. Het Nationaal Groenfonds (2010) trekt derhalve de conclusie dat er beter naar potentiële compensatielocaties moet worden gekeken alvorens ze in te boeken als beschermd natuur(gebied) (Nationaal Groenfonds, 2010).

Andere redenen betreffen onder andere het feit dat compensatieprojecten niet de enige projecten zijn waarbij grondverwerving noodzakelijk is. Zij moeten dan ook concurreren met andere functies en natuurprojecten uit dezelfde regio. Daarnaast heeft ook de hoge grondprijs een negatieve invloed op het verkrijgen van een geschikte compensatielocatie. Bovendien wordt er ten behoeve van natuur in de praktijk vrijwel geen grond onteigend. Aangezien vrijwillige verwerving van grond veel overleg en geduld vergt, draagt ook dit bij aan de doorlooptijd van het (compensatie)project (Gijsen et al., 2003).

3.2.2 Problemen rondom de administratie van compensatieprojecten

In het geval er sprake is van Boswet compensatie zijn de registratie, monitoring, handhaving en evaluatie van compensatieverplichtingen over het algemeen goed geregeld. Dit wordt veroorzaakt doordat dergelijke taken duidelijk zijn vastgelegd in de Boswet. Als het gaat om de andere compensatieregimes komen de administratieve taken in principe voor rekening van het bevoegd gezag. Doordat de taken minder duidelijk zijn vastgelegd, worden in de praktijk ook daar een aantal problemen ondervonden (Gijsen et al., 2003).

⁷ Vanwege de herijking van de EHS ontstaat naar alle waarschijnlijkheid ten aanzien van dit punt in de toekomst wel meer speelruimte.

Matige registratie van compensatieverplichtingen

Compensatieprojecten worden niet of nauwelijks geregistreerd. Het gebrek aan registratie maakt het lastig om zicht te krijgen op welke locatie compensatieverplichtingen een rol spelen (Gaaff & Vader, 2005; Gjaltema & Burgering, 2006; Gijsen et al., 2003). Informatie omtrent de locatie van compensatieverplichtingen is vaak versnipperd aanwezig binnen een organisatie. Het gaat daarbij voornamelijk om provincies en/of gemeenten. Er zijn echter ook gemeenten die volledig op de hoogte zijn van de compensatieverplichtingen op hun grondgebied. De oorzaak van dit verschil komt voort uit het beleid wat zij ten aanzien van de monitoring en handhaving van compensatieprojecten voeren. Wanneer onvoldoende aandacht wordt gegeven aan het monitoren en handhaven van projecten, zijn zij veelal minder goed op de hoogte (Gjaltema & Burgering, 2006).

Gebrekkige monitoring en handhaving van compensatieprojecten

Naast een matige registratie van compensatieverplichtingen blijkt ook het monitoren en handhaven van compensatieprojecten in de praktijk onvoldoende (Gjaltema & Burgering, 2006). Het blijkt dat niemand zich verantwoordelijk voelt om het toezicht op de uitvoering op zich te nemen, terwijl het bestuursorgaan wat toestemming verleend voor de ruimtelijke ontwikkeling hier in principe verantwoordelijk voor is. (Gjaltema & Burgering, 2006; Gijsen et al., 2003). Overigens is in tegenstelling tot kleinschalige/regionale projecten, de bewaking van de uitvoering bij grootschalige projecten vaak beter geregeld (Gaaff & Vader, 2005).

Het gevolg van de gebrekkige monitoring en handhaving van compensatieprojecten is dat de vorderingen en effectiviteit van de verplichtingen niet inzichtelijk kunnen worden gemaakt. Indien het monitoren en handhaven van compensatieprojecten wel plaatsvindt, heeft het veelal betrekking op het aan hectare aangekochte en/of ingerichte grond. Monitoring en handhaving met betrekking tot de kwaliteit van het ontwikkelde ecosysteem vindt nauwelijks plaats. De oorzaak hiervan heeft wellicht te maken met het feit dat het moeilijk is om vast te stellen of de juiste natuurwaarden en/of natuurdoel(typen) wel zijn gerealiseerd en dat kwalitatieve verplichtingen in tegenstelling tot kwantitatieve verplichtingen vragen om meer tijd (Gijsen et al., 2003; Cuperus, 2004).

Evaluatie

Ten aanzien van de evaluatie ontbreekt het aan een transparante registratie en verslaglegging. Gegevens over met name de monitoring en compensatielocatie blijken niet altijd beschikbaar te zijn. In mindere mate geldt dit ook voor een aantal projecten op zichzelf (Gaaff & Vader, 2005).

3.2.3 Mogelijke oplossingen

Ook ten aanzien van deze problemen worden in verschillende onderzoeken oplossingen aangedragen. Deze oplossingen betreffen:

- Het laten vallen van het nabijheidbeginsel. Daarmee wordt compensatie op afstand of in bundeling van projecten mogelijk wat ecologische voordelen kan bieden (Broekmeyer et al., 2011). In hoofdstuk 4 wordt hier dieper op ingegaan.
- Het instellen van een centraal orgaan of natuurautoriteit. Een dergelijk orgaan wordt belast met de registratie, monitoring, handhaving en evaluatie van compensatieverplichtingen en moet een open boekhouding hierover bijhouden. Het orgaan kan medeondertekenaar zijn van een privaatrechtelijke overeenkomst zodat zij over de mogelijkheid beschikt om bankgaranties te innen (Gjaltema & Burgering, 2006; Gijsen et al., 2003).

- Het opzetten van een natuurgrondbank (in het vervolg grondbank) met beschikbare compensatielocaties (Gaaff & Vader, 2005; Gjaltema & Burgering, 2006; Gijzen et al., 2003). Kortweg bemiddelen dergelijke banken tussen vraag en aanbod van compensatielocaties (de Duitse Flächenpools). In hoofdstuk 4 zal hier nader op worden ingegaan.
- Het opzetten van een natuurcompensatiebank (in het vervolg compensatiebank). Een compensatiebank is in feite een uitbreiding op de hiervoor genoemde grondbank. Het verschil is dat een compensatiebank, in tegenstelling tot een grondbank, op voorhand natuur ontwikkelt en deze verhandelt aan compensatieplichtigen. Daarmee wordt getracht in te spelen op de vraag naar toekomstige compensatieprojecten. Ook kan een compensatiebank de functies van het zojuist genoemde centrale orgaan of natuurautoriteit op zich nemen (Nationaal Groenfonds, 2011). Ook hier wordt nader op ingegaan in hoofdstuk 4.
- Het ontwikkelen van een eenduidige waarderingsmethode zodat de waardebepaling van nieuw ontwikkelde natuurwaarden en/of natuurdoel(typen) gemakkelijk kunnen worden vastgesteld (Ruijgrok et al., 2004; Witte & Meuleman, 2006; Cuperus, 2004). Het gaat om dezelfde waarderingsmethode om de effecten van ruimtelijke ingrepen op natuur(gebieden) te bepalen.

3.3 Overige problemen rondom het compensatieproces

Tot slot zijn er nog een aantal andere problemen die betrekking hebben op het compensatieproces. Het gaat daarbij onder andere om problemen die zich voordoen rondom de organisatie van het proces zelf. Zij worden toegelicht in paragraaf 3.3.1. Paragraaf 3.3.2 gaat in op mogelijke oplossingen waarmee wellicht ook deze problemen kunnen worden ondervangen.

3.3.1 Problemen rondom de organisatie van het proces

Bestuurlijke proces

De toepassing van het compensatiebeleid omvat twee processen. Ten eerste het onderzoeksproces, waarin de effecten en alternatieven van ruimtelijke ingrepen en compenserende maatregelen worden onderzocht. Ten tweede een bestuurlijk proces waarin belangenafweging plaatsvindt. Het wordt aanbevolen om de processen van elkaar los te koppelen. Daarbij moet wel overzicht behouden blijven en wordt een fasering belangrijk geacht (Gaaff & Vader, 2005; Vader & Reinhard, 2005). Door te laat het bestuurlijk proces in gang te zetten kan in bepaalde gevallen geen maatschappelijk draagvlak meer worden verkregen. Zowel betrokkenen als belanghebbenden kunnen namelijk het idee krijgen dat zonder hun inbreng over plannen wordt besloten. Zij voelen zich zodoende buitengesloten waardoor de kans op beroeps- en bezwaarprocedures, en daarmee op vertraging, toeneemt (Gaaff & Vader, 2005; Vader & Reinhard, 2005).

Communicatie en verantwoordelijkheden

Er heerst onduidelijkheid over de taken en bevoegdheden van betrokken (Gjaltema & Burgering, 2006; Gijzen et al., 2003). Zo is volgens Born (2010) soms onduidelijk welke partijen verantwoordelijk zijn voor het handhaven van compensatieprojecten (Born 2010 in Broekmeyer et al., 2011). Hoewel Broekmeyer et al. (2011) stellen dat formeel de provincie verantwoordelijk is, staat er in de Spelregels EHS dat de naleving en handhaving van de afspraken over compensatie primair een verantwoordelijkheid zijn van gemeenten (Ministeries van LNV en VROM en de provincies, 2007a). Ook stellen Broekmeyer et al. (2011) dat provincies verantwoordelijk zijn voor de registratie van

compensatieprojecten (Broekmeyer et al., 2011). Uit de Spelregels EHS blijkt echter dat gemeenten de provincie jaarlijks rapporteren over de compensatieverplichtingen waarvoor zij bevoegd gezag zijn. Provincies kunnen de rapportage aanvullen met projecten waarvoor zij bevoegd gezag is (Ministeries van LNV en VROM en de provincies, 2007a). Hieruit blijkt dat zowel gemeenten als provincies verantwoordelijk zijn voor de registratie van compensatieprojecten. Het Nationaal Groenfonds (2010) geeft een uitgebreide beschrijving van de rollen en verantwoordelijkheden die verschillende partijen hebben tijdens het compensatieproces⁸. Een spanningsveld wat uit deze analyse afgeleid kan worden betreft dat de gemeente en/of provincie vaak zowel initiatiefnemer als bevoegd gezag is (Nationaal Groenfonds, 2010).

Gebrek aan kennis

In de praktijk blijkt dat sommige compensatieprojecten te kampen hebben met een gebrek aan kennis. Dit punt heeft zowel betrekking op kwantiteit van, als kwaliteit aan beschikbare kennis. Ten eerste is er onvoldoende kennis beschikbaar om de mate van aantasting vast te stellen, oftewel om mitigerende dan wel compenserende maatregelen te kwantificeren. Het gaat daarbij om de waardebeoordeling van natuurwaarden en/of natuurdoel(typen) (Gaaff & Vader, 2005; Gijsen et al., 2003). Deze tekortkoming heeft tevens invloed op de onderbouwing van het compensatieplan (zie: paragraaf 3.1.1). Ten tweede komt het voor dat beschikbare kennis omtrent compensatieprocedures te weinig wordt gedeeld. Één van de oorzaken hangt samen met het individuele karakter van compensatieprojecten. Vaak wordt verondersteld dat het niet nuttig is om gebiedsspecifieke kennis te delen. Echter, dergelijke kennis kan wel degelijk bijdragen aan een meer algemeen beeld omtrent compensatieprocedures. Bovendien leidt individueel onderzoek over het algemeen tot hogere kosten (Nationaal Groenfonds, 2010). Een andere oorzaak betreft het feit dat sommige actoren bewust niet alle kennis met betrekking tot mogelijke alternatieven, effecten van ruimtelijke ingrepen of aanwezige natuurwaarden willen delen. Deze oorzaak kan worden gezien als een voorbeeld van een strategische zet van de initiatiefnemer (zie: paragraaf 3.2.1).

Kosten

Initiatiefnemers vinden dat de kosten van compensatieverplichtingen niet opwegen tegen de baten (Gjaltema & Burgering, 2006). Volgens Gijsen et al., (2003) wordt getracht met een beperkt budget expertise in te winnen. Het gevolg is dat zij plannen vervaardigen die slechts aan de minimale eisen van compensatieverplichtingen voldoen (Gijsen et al., 2003). Echter, de kosten van compensatieprocedures hoeven in vergelijking met de gehele investering niet groot te zijn. Over het algemeen gaat het om geringe bedragen in vergelijking met de totale projectkosten (Gaaff & Vader, 2005). Bij infrastructurele projecten bleek dat de kosten in de jaren '90 maximaal 4% van de investeringskosten bedroegen. Cuperus (2004) geeft aan dat het percentage door sterk gestegen grondprijzen wellicht naar boven moet worden bijgesteld (Cuperus, 2004). Het afzetten van natuurinvesteringen tegen zowel de totale project kosten als risico's van vertraging kan de realisatie van compensatieverplichtingen bevorderen (Gaaff & Vader, 2005; Vader & Reinhard, 2005).

⁸ Er moet hierbij wel rekening worden gehouden met andere benamingen van overheden en eventueel de structuur vanwege de nieuwe politieke setting.

3.3.2 Mogelijke oplossingen

Om voorgaande problemen te ondervangen worden een aantal oplossingen aangedragen. De belangrijkste zijn:

- Het vroegtijdig betrekken van actoren in het bestuurlijke proces. Wordt hier gehoor aan gegeven, dan kan het draagvlak aanzienlijk worden vergroot (Beunen, 2010). Daarom moet er rekening worden gehouden met gevoelens, wensen en belangen van partijen die vroeg of laat te maken krijgen met de uitkomsten. Bij betrokkenen spelen ook andere belangen mee dan uitsluitend technische onderzoeksresultaten. Een vroege betrekking stimuleert de besluitvorming en implementatie (Gaaff & Vader, 2005; Vader & Reinhard, 2005). Beunen (2010) concludeert ook wel dat een planningproces waarin veel nadruk wordt gelegd op samenwerking en het creëren van wederzijds vertrouwen betere mogelijkheden biedt dan een meer formele en hiërarchische stijl van planning (Buenen, 2010). Deze opvatting geldt niet alleen met betrekking tot compensatieprojecten, maar ook voor andere planningprocessen (Boelens, 2009). Echter, een gevaar is dat door een veelheid aan verschillende partijen de besluitvorming traag kan verlopen (Gijsen et al., 2003; Vader & Reinhard, 2005).
- Goede communicatie en delen van kennis. Dit geldt zowel naar binnen toe, voor de direct betrokkenen, als naar buiten toe, naar de maatschappij. Goede communicatie en delen van kennis naar binnen kan leiden tot meer consensus onder de betrokken actoren, terwijl goede communicatie naar buiten kan bijdragen aan het creëren van draagvlak. Daarnaast kan het delen van kennis en op een juiste wijze met elkaar communiceren bijdragen aan een meer algemeen beeld omtrent compensatieprocedures. Op den duur kan dit wellicht tot kostenverlaging leiden.
- Een oplossing om de rollen en verantwoordelijkheden van betrokken partijen te verduidelijken kan zijn betere communicatie zijn tussen betrokken partijen. Ook een helderdere notatie van bestaande rollen en verantwoordelijkheden kan hieraan bijdragen. Een andere oplossing is om bijvoorbeeld wet- en regelgeving en de opzet rondom de administratie van compensatieprojecten aan te passen zodat dergelijke zaken de verantwoordelijkheid worden van één partij.

3.4 Conclusie

Aan de hand van verschillende onderzoeken gebaseerd op praktijkervaringen kunnen diverse problemen rondom het compensatieproces worden onderscheiden. Dezelfde onderzoeksrapporten geven ook tal van mogelijke oplossingen. De belangrijkste veranderingen die daarbij worden voorgesteld zijn:

- Het samenvoegen van verschillende beschermingsregimes tot één overkoepelend regime.
- Het ontwikkelen van één methodiek om nut en noodzaak van de ruimtelijke ontwikkeling aan te tonen.
- Onderzoek naar alternatieven van ruimtelijke ontwikkelingen en eventuele mitigerende dan wel compenserende maatregelen dient tijdig te worden uitgevoerd.
- Het ontwikkelen van een eenduidige waarderingsmethode waarmee de waardebeoordeling van natuurwaarden en/of natuurdoel(typen) eenvoudig kan worden vastgesteld. Met deze methodiek kunnen zowel de effecten van ruimtelijke ontwikkelingen op natuur(gebieden) worden bepaald als nieuwe natuurontwikkelingen worden gewaardeerd.

- Het afsluiten van een privaatrechtelijke overeenkomst tussen initiatiefnemer en bevoegd gezag inclusief een bankgarantie van voldoende omvang.
- Het laten vallen van het nabijheidsbeginsel.
- Het instellen van een centraal orgaan of natuurautoriteit. Een dergelijk orgaan krijgt de verantwoordelijkheid rondom het administratieve proces van compensatieverplichtingen.
- Het opzetten van een grondbank met beschikbare compensatielocaties. De grondbank bemiddelt tussen vraag en aanbod van compensatielocaties. Een andere mogelijkheid vormt het opzetten van een compensatiebank, waarbij door de compensatiebank op voorhand natuur wordt ontwikkeld om deze vervolgens te verhandelen aan compensatieplichtigen.
- Vroegtijdig betrekken van betrokken partijen in het (bestuurlijke) proces.
- Beter communicatie en kennisdeling tussen betrokken partijen, zowel naar binnen als naar buiten toe.
- Meer duidelijkheid scheppen met betrekking tot de rollen en verantwoordelijkheden van betrokken partijen.

4 THEORETISCHE VERDIEPING

In voorgaande hoofdstukken is het beleidsmatige kader wat rondom het compensatiebeginsel in Nederland geldt uiteengezet en zijn problemen die in de praktijk spelen inzichtelijk gemaakt. Dit hoofdstuk zal dieper ingaan op de elementen waarop het compensatiebeginsel is gebaseerd. In de huidige situatie is er namelijk betrekkelijk weinig speelruimte als het gaat om de invulling van compensatieprojecten. Een flexibelere omgang met de elementen waaruit het compensatiebeginsel is opgebouwd kan deze speelruimte vergroten. Voordat hierop kan worden ingegaan is het van belang om de elementen en hun onderlinge verstandhouding toe te lichten. Naast het vergroten van de speelruimte, kan een flexibelere omgang met de elementen ook het gebruik van nieuwe instrumenten bevorderen. Het gaat daarbij onder andere om het gebruik van grondbanken dan wel compensatiebanken. Het gebruik van deze, ten aanzien van de Nederlandse situatie nieuwe, instrumenten kan wellicht een bijdrage leveren aan het verbeteren van het compensatieproces. De werking van deze banken verdient dan ook enige toelichting. Ongeacht of er in de toekomst gebruik zal worden gemaakt van grondbanken dan wel compensatiebanken, wordt een waarderingssysteem waarmee natuurwaarden kunnen worden vastgesteld min of meer als voorwaarde gezien voordat er flexibeler kan worden omgegaan met de elementen waaruit het compensatiebeginsel is opgebouwd. Dit hoofdstuk zal hier dan ook nader op ingaan.

Hoofdstuk 4 gaat zodoende dieper in op de materie rondom het compensatiebeginsel. Daarvoor zal eerst in paragraaf 4.1 kort worden herhaald wat natuurcompensatie precies inhoudt. Daarnaast worden de elementen waarop het compensatiebeginsel is gebaseerd toegelicht. Hoe met de verschillende elementen wordt omgegaan bepaald in grote mate of gebruik kan worden gemaakt van compensatiebanken. Paragraaf 4.2 zal ingaan op het gebruik van dergelijke banken. Ten slotte gaat paragraaf 4.3 in op het vaststellen van natuurwaarden en de opzet van een puntensysteem wat als belangrijke voorwaarde dient om het compensatieproces effectiever te laten verlopen.

4.1 Theorie achter het compensatiebeginsel

Deze paragraaf gaat in op de theorie waarop het compensatiebeginsel is gebaseerd. Eerst zal daarom in paragraaf 4.1.1 kort de compensatie hiërarchie worden toegelicht. Vervolgens wordt in paragraaf 4.1.2 dieper ingegaan op de verschillende elementen waarop het compensatiebeginsel is gebaseerd. Ten slotte zal de onderlinge samenhang tussen de elementen inzichtelijk worden gemaakt in paragraaf 4.1.3.

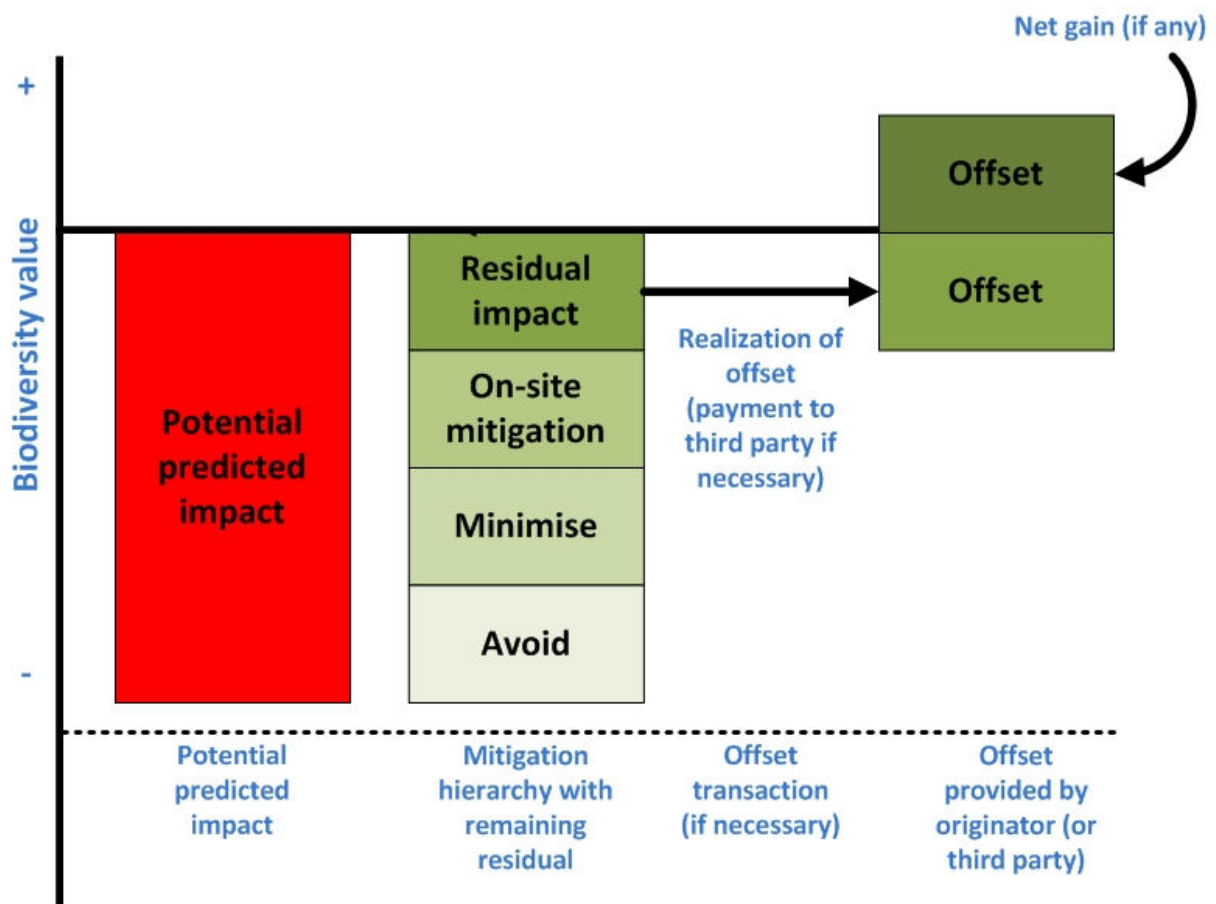
4.1.1 Compensatie hiërarchie

De compensatie hiërarchie waarop het compensatieproces in Nederland is gebaseerd, is vergelijkbaar met die van vele andere landen. In het algemeen wordt van een ontwikkeling de potentiële negatieve effecten voorspeld (potential predicted impact)⁹. Vervolgens moeten deze potentieel voorspelde negatieve effecten zoveel mogelijk worden voorkomen (avoid), geminimaliseerd (minimise)¹⁰ en gemitigeerd (mitigation). Na deze stappen moeten eventuele

⁹ In het geval de ontwikkeling geen natuur aantast zullen er uiteraard geen potentiële negatieve effecten worden voorspeld/vastgesteld.

¹⁰ Er wordt in het buitenland onderscheid gemaakt tussen alternatieven van een ruimtelijke ontwikkeling op een andere locatie (avoid) en alternatieven waarbij de negatieve effecten van een ruimtelijke ontwikkeling op de beoogde locatie worden vermindert (minimise). In Nederland wordt dit onderscheid niet expliciet gemaakt.

resterende negatieve effecten (residual impact) worden gecompenseerd (offset)¹¹. Compensatie is zodoende alleen nodig indien de potentieel voorspelde negatieve effecten niet eerder in het proces teniet zijn gedaan. Moet er uiteindelijk worden gecompenseerd, dan kan er sprake zijn van een eventuele toeslag op de te compenseren natuur (figuur 6). Of er sprake is van een toeslag op de te compenseren natuur hangt af van het beleid. Wordt bijvoorbeeld uitgegaan van netto-winst (net gain) aan natuur(waarden) dan zal een toeslag waarschijnlijker zijn dan wanneer wordt uitgegaan van geen netto-verlies (no net loss) of gelijkwaardige compensatie (McKenny & Kiesecker, 2009; Vader et al., 2007; Briggs et al., 2009; Broekmeyer et al., 2011). Een eventuele toeslag (net gain) kan op verschillende manieren worden berekend. In Nederland zijn de meeste berekeningen gebaseerd op de mate van verlies aan biodiversiteit en/of de ontwikkelingsduur van natuurdoeltypen.



Figuur 6: Compensatie hiërarchie, gebaseerd op Crowe & Ten Kate (2010) en Broekmeyer et al., (2011).

4.1.2 Elementen van het compensatiebeginsel

Het compensatiebeginsel is gebaseerd op een aantal elementen. Een afweging tussen de elementen bepaald uiteindelijk of er sprake is van passende compensatie. In deze paragraaf worden zij in willekeurige volgorde nader toegelicht. Bij de toelichting wordt uitgegaan van gelijkwaardige compensatie (het gelijkwaardigheidbeginsel/no net loss principe).

¹¹ In sommige buitenlandse literatuur wordt naast deze vier categorieën nog een aantal andere onderscheiden. Over het algemeen vallen zij echter onder één van de hier genoemde categorieën en behoeven geen verdere toelichting.

In-kind versus out-of-kind

Het eerste element heeft betrekking op de soort compensatie, oftewel op de hoeveelheid en het type natuur dat ontwikkeld moet worden. De compensatienatuur die ontwikkeld moet worden kan overeenkomen (in-kind) of verschillen (out-of-kind) ten opzichte van de aantasting¹². Een bijzondere vorm van 'out-of-kind' compensatie is bijvoorbeeld als er voorlichting plaatsvindt (gefinancierd door middel van financiële compensatie) in plaats van fysieke compensatie. Omtrent de beslissing welke natuur ontwikkelt moet worden spelen twee aspecten een rol. Enerzijds gaat het om de hoeveelheid natuur die wordt aangetast (kwantiteit). Anderzijds gaat het om het type natuur dat wordt aangetast (aangegeven met kwaliteit) (Broekmeyer et al., 2011; McKenny & Kiesecker, 2009; Ten Kate et al., 2004).

On-site versus off-site

Het tweede element heeft betrekking op de locatie waar compensatieverplichtingen worden gerealiseerd. De locatie kan in de nabijheid (on-site) van het aangetaste gebied plaatsvinden of elders (off-site)¹³. In het geval van Natura 2000-gebieden mag compensatie ook in de biogeografische regio zelf plaatsvinden (in-site)¹⁴. Ook bij het bepalen van de compensatielocatie spelen ecologisch gezien twee aspecten een rol. Enerzijds mag de samenhang van het ecologisch netwerk niet in gevaar komen, oftewel het functioneren van het ecologisch netwerk moet worden geborgd. Anderzijds moet het oppervlak *van*, en de abiotische omstandigheden *op* de compensatielocatie geschikt zijn voor de hoeveelheid het type natuur dat moet worden ontwikkeld (Broekmeyer et al., 2011; McKenny & Kiesecker, 2009; Ten Kate et al., 2004).

In-time versus out-of-time

Het derde element heeft betrekking op het tijdstip waarop de compensatie is gerealiseerd ten opzichte van het tijdstip van aantasting¹⁵. De compensatie kan effectief zijn op het moment dat de negatieve effecten van de ruimtelijke ontwikkeling zich voordoen (in-time), of de negatieve effecten hebben impact voordat de compensatie effectief is (out-of-time). Hierbij spelen wederom twee aspecten een rol. Enerzijds de start van de ruimtelijke ontwikkeling en het effect hiervan op de biodiversiteit/het functioneren van het ecologisch netwerk. Anderzijds de start van de compensatie en de ontwikkelduur van de compensatie (Broekmeyer et al., 2011; McKenny & Kiesecker, 2009; Ten Kate et al., 2004).

4.1.2 Samenhang tussen de elementen

Samenhang elementen

Zoals uit de beschrijving van de drie elementen blijkt, vertonen zij vanuit ecologisch perspectief onderling grote samenhang als het gaat om het vaststellen van compensatieverplichtingen (figuur 7).

¹² In de huidige situatie moet in Nederland ten aanzien van de EHS voorzien worden in gelijkwaardige compensatie in termen van areaal, kwaliteit en samenhang (gelijkwaardigheidbeginsel). De Boswet gaat uit van compensatie die zowel kwantitatief als kwalitatief in verhouding staat tot de gekapte houtopstand.

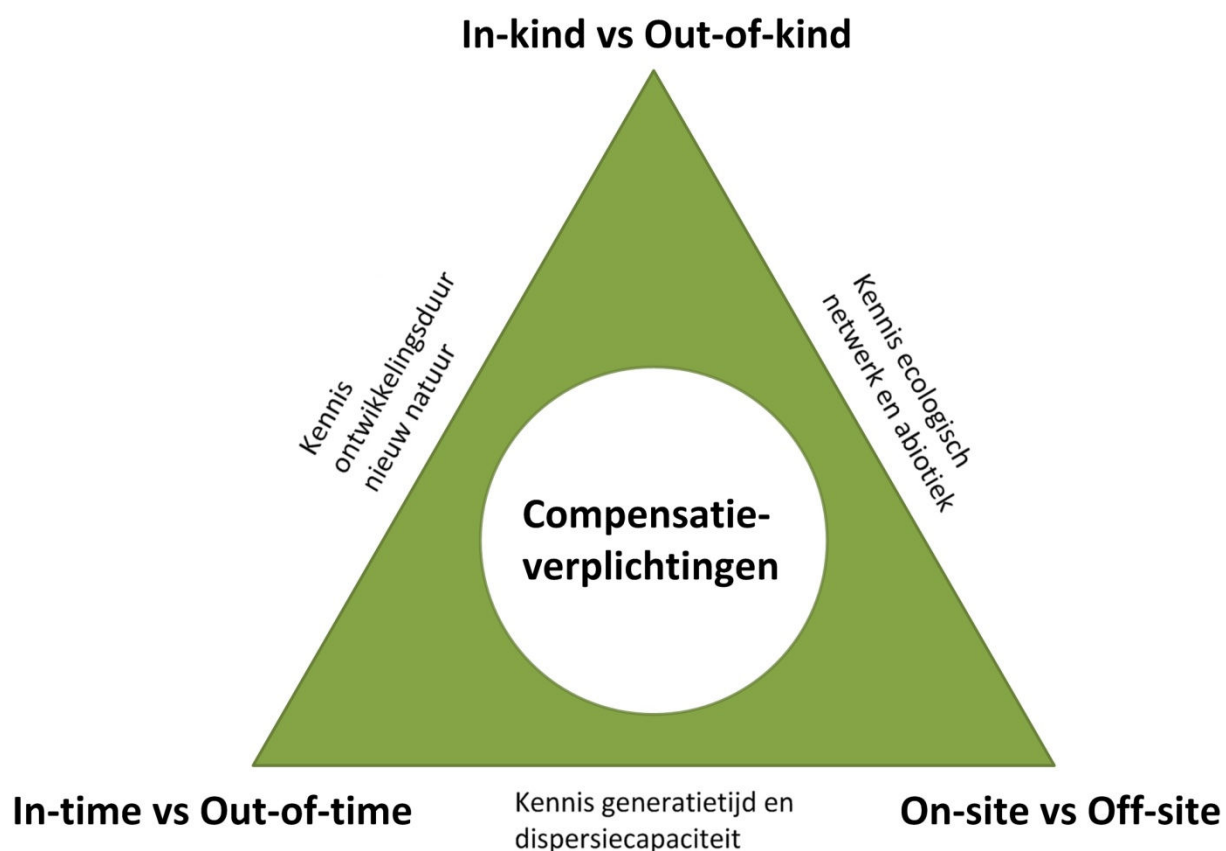
¹³ In de huidige situatie geldt in Nederland ten aanzien van de EHS, Nb-wet en Boswet momenteel het nabijheidbeginsel. Ff-wet compensatie wordt per geval bepaald.

¹⁴ Voor de leesbaarheid wordt in het resterende deel van dit onderzoek met 'on-site' compensatie ook de 'in-site' compensatie van Natura 2000-gebieden bedoeld.

¹⁵ In de huidige situatie geldt ten aanzien van Natura 2000-gebieden dat vooraf en tijdige in passende compensatie moet worden voorzien (tijdigheidbeginsel). Ten aanzien van de EHS wordt een toeslag berekend op basis van de ontwikkelingsduur van natuurdoeltypen.

“Wat je waar doet, hangt af van de abiotische vereisten en ruimtelijke samenhang van het ecologisch netwerk. Wat je wanneer doet, hangt af van de ontwikkelingsduur van de compensatienatuur en het moment van impact van de ingreep. Wanneer je waar iets doet, hangt af van de generatietijd en dispersiecapaciteit van de te compenseren soorten. De hoeveelheid te compenseren natuur is altijd een resultante van de samenhang tussen type, locatie en tijd.” (Broekmeyer et al., 2011).

Hoewel voorgaand citaat een goede indicatie geeft van de onderlinge samenhang tussen de elementen is, in tegenstelling tot wat Broekmeyer et al. (2011) beweren, de hoeveelheid natuur *niet* altijd een resultante van de samenhang tussen type, locatie en tijd. In sommige gevallen kan een bepaalde oppervlakte juist een voorwaarde zijn ten aanzien van de compensatieverplichtingen die moeten worden genomen en is bijvoorbeeld een bepaalde locatie de einduitkomst. Zoals zij zelf ook aangeven maakt de oppervlakte immers deel uit van de hoeveelheid en soort compensatie die moet worden vastgesteld (het element ‘in-kind’ vs ‘out-of-kind’ compensatie). Na een afweging leveren de elementen gezamenlijk de eisen op die aan de compensatie worden gesteld. De samenhang tussen de elementen bepalen dus niet de benodigde oppervlakte, maar de te nemen compensatieverplichtingen (figuur 6). Zoals reeds vermeldt, moeten de compensatieverplichtingen in Nederland in verhouding staat met de aangetaste natuur en geldt derhalve het gelijkwaardigheidbeginsel.



Figuur 7: Samenhang tussen de elementen waaruit het compensatiebeginsel is opgebouwd, gebaseerd op Broekmeyer et al., (2011).

Verband tussen elementen en Nederlands beleid

Aan ieder element kan ten aanzien van de Nederlandse situatie een beginsel worden gekoppeld. Zo geldt in de huidige situatie met betrekking tot 'in-kind vs out-of-kind' compensatie het equivalentiebeginsel (in-kind compensatie), in Broekmeyer et al. (2011) aangegeven met het 1-op-1 beginsel. Het equivalentiebeginsel dient als doel om de hoeveelheid en het type natuur dat wordt aangetast in stand te houden. Met betrekking tot 'on-site vs off-site' compensatie geldt het nabijheidbeginsel (on-site). Het nabijheidbeginsel dient als doel om het functioneren van het ecologisch netwerk en de hoeveelheid natuur in een bepaald gebied te behouden. Met betrekking tot 'in-time vs out-of-time' compensatie geldt het tijdigheidbeginsel (in-time). Het tijdigheidbeginsel dient als doel om de biodiversiteit en hoeveelheid natuur door de tijd heen minimaal constant te houden (Broekmeyer et al., 2011).

Differentiatie compensatieverplichtingen

De samenhang tussen de elementen maken in bepaalde mate een differentiatie ten aanzien van de compensatieverplichtingen mogelijk. De consequenties van het loslaten van één van de beginselen kunnen worden omgerekend naar een toeslag ten aanzien van één en/of meerdere van de andere elementen.

“Met het niet hoeven compenseren van natuurtype A door natuurtype A vervallen immers ook de bij natuurtype A horende kenmerken zoals de netwerkschaal van kenmerkende soorten van A en de ontwikkelduur van kenmerkende habitattypen van A.” (Broekmeyer et al., 2011).

Bij het bepalen van gelijkwaardige compensatie krijgen op dat moment de andere elementen een grotere rol. Stel dat natuurtype B in plaats van natuurtype A wordt ontwikkeld als compensatienatuur, dan is wellicht een groter oppervlak nodig, of dient de compensatie in een ander natuurgebied plaats te vinden. Andere factoren bepalen op dat moment aan welke compensatie behoefte is (Broekmeyer et al., 2011). Voordat een discussie kan plaatsvinden over wat het loslaten van de beginselen betekent en over wat voor soort compensatie wenselijk is, is het zinvol om eerst toe te lichten wat compensatiebanken inhouden en hoe dergelijke instrumenten te werk gaan. Wel is duidelijk dat er behoefte is aan een waarderingssystemen en rekenregels zodat kan worden bepaald hoeveel compensatie van natuurtype B in verhouding staat met een bepaalde hoeveelheid aantasting van natuurtype A. Aangezien voor compensatiebanken dergelijke waarderingssystemen en rekenregels ook van groot belang zijn, wordt daar pas in paragraaf 4.3 nader op ingegaan.

4.2 Compensatiebanken

Compensatiebanken¹⁶ kunnen wellicht als oplossing dienen om het compensatieproces in Nederland effectiever te laten verlopen (zie paragraaf 3.2.3). Hoewel dergelijke instrumenten het langst worden toegepast in de Verenigde Staten, wordt het tegenwoordig ook in tal van andere landen gebruikt waaronder Canada, Brazilië, Uganda, Costa Rica en Zwitserland. Tevens heeft het recentelijk meer

¹⁶ In de Engelstalige literatuur wordt een compensatiebank, afhankelijk van het type, ook wel aangeduid met de term habitatbank, conservationbank, mitigationbank of wetlandbank. De eerste twee zijn meer gericht op het beschermen en behouden van bedreigde habitattypen dan wel soorten, de laatste is een compensatiebank specifiek gericht op wetlands (Briggs et al., 2009).

steun gekregen in Qatar, Ghana, Zuid Afrika, Madagaskar, New Zeeland en Australië. Oorzaak van deze toename is dat problemen die zich voordoen bij de individuele aanpak van natuurcompensatie met behulp van compensatiebanken kunnen worden ondervonden (Ten Kate et al., 2004; Briggs et al., 2009).

Tegenwoordig staan dergelijke banken ook in Nederland weer in de belangstelling. Zo zijn er een aantal partijen, waaronder het Nationaal Groenfonds, die onderzoeken of het opzetten van een compensatiebank haalbaar is. Derhalve verdient de werking *van* en theorie *achter* compensatiebanken enige toelichting. Allereerst zal daarom in paragraaf 4.2.1 de opzet en werking van een compensatiebank worden toegelicht. Vervolgens zal paragraaf 4.2.2 specifiek ingaan op de Duitse situatie. Paragraaf 4.2.3 zal de belangrijkste voor- en nadelen van het gebruik van compensatiebanken ten opzichte van individuele compensatie weergeven. Ten slotte wordt in paragraaf 4.2.4 de discussie rondom de wensen en behoeften die worden gesteld aan compensatieverplichtingen voortgezet.

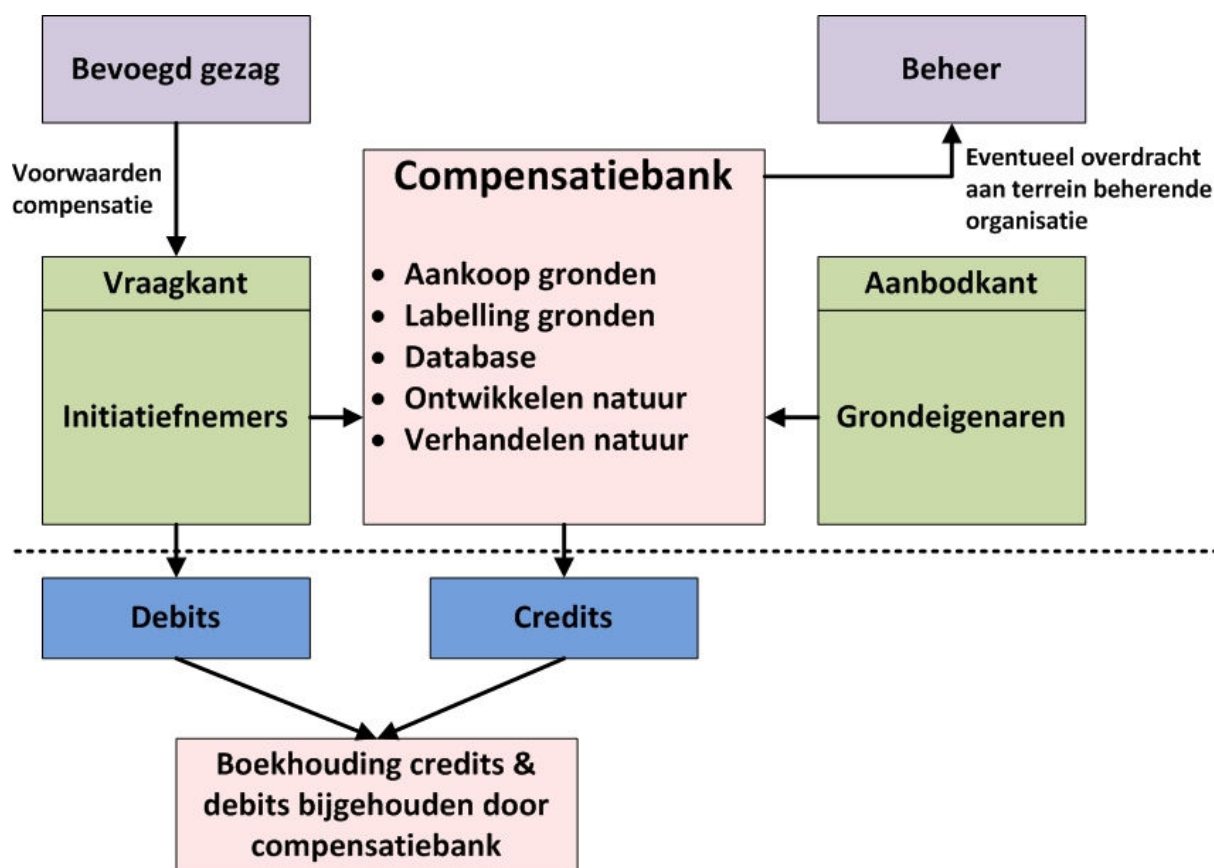
4.2.1 De compensatiebank

Er zijn in de hele wereld verschillende varianten van compensatiebanken werkzaam. Hoewel de opzet dan ook enigszins kan verschillen, is de werking van dergelijke banken over het algemeen hetzelfde. In deze paragraaf wordt de opzet en werking van compensatiebanken toegelicht.

De basis opzet van een compensatiebank

Een compensatiebank is een organisatie met als doel om natuur te realiseren om die vervolgens te verhandelen aan compensatieplichtigen (figuur 8). Uitgangspunt daarbij is dat dergelijke banken op een effectievere en efficiëntere manier natuur kunnen realiseren van hogere kwaliteit in vergelijking met individuele compensatieplichtigen. De ontwikkeling van natuur wordt gefinancierd met eigen middelen van de bank. Vervolgens wordt de gerealiseerde natuur omgerekend naar een aantal punten¹⁷ (credits), welke worden bijgehouden in de boekhouding. Zodra een partij natuur moet compenseren, wordt de (potentieel) aangetaste natuur eveneens omgerekend naar een aantal punten (debits). Vervolgens kan de compensatieplichtige het benodigde aantal punten (credits) aanschaffen, waarmee zij de veroorzaakte schade (debits) compenseren. Het aantal verhandelde punten wordt afgeschreven in de boekhouding van de compensatiebank en het verkregen bedrag kan als financiering dienen voor een volgende natuurontwikkeling. Met de aankoop financiert de initiatiefnemer uiteindelijk de compenserende maatregelen. De winst wordt verkregen doordat compensatiebanken op voorhand natuur realiseren en de compensatie daardoor tijdig gerealiseerd zal zijn en zodoende in de toekomst in de vereiste natuurcompensatie kan worden voorzien. Daarmee worden problemen rondom het tijdigheidsbeginsel ondervangen (Federal Register, 1995; eftc, IEEP et al., 2010).

¹⁷ Paragraaf 4.3 gaat in op het waarderen en monetariseren van natuur.



Figuur 8: Model van een compensatiebank (gebaseerd op Nationaal Groenfonds, 2010).

Vraag en aanbod

Een belangrijk onderdeel van het systeem betreft het in kaart brengen van de vraag naar en het aanbod van compensatienatuur. De credits die worden verhandeld moeten immers gelijkwaardig zijn aan het debet dat moet worden weggewerkt, oftewel de hoeveelheid en het type natuur dat is ontwikkeld moet gelijkwaardig zijn aan datgene wat moet worden gecompenseerd¹⁸. In hoeverre de compensatienatuur mag verschillen met de aangetaste natuur zal afhangen van het soort dat wordt aangetast. Bij het in kaart brengen van de vraag naar en het aanbod van compensatienatuur kunnen twee hoofdstappen worden onderscheiden. Ten eerste worden beschikbare gronden¹⁹ gelabeld aan (potentiële) natuurwaarden en/of -doel(typ)en die kunnen worden ontwikkeld (Nationaal Groenfonds, 2010; eftc, IEEP et al., 2010). Ten tweede worden de punten, zowel credit als debet, gekoppeld aan de hoeveelheid en het type natuur. Daarbij wordt onder andere rekening gehouden met het soort ecosysteem, de aanwezige biodiversiteit en de omvang. Daarnaast speelt ook de locatie een rol in het bepalen van het aantal punten. Zodra natuur wordt aangetast op een locatie die belangrijk is voor de samenhang/het functioneren van het ecologisch netwerk, zal dit zwaarder meewegen in vergelijking met aantastingen op natuur waarbij de locatie een minder belangrijk positie inneemt (Latimer & Hill, 2007; eftc, IEEP et al., 2010).

¹⁸ De mate waarin de natuur die wordt verhandeld en de natuur die is aangetast overeen moeten komen hangt af van het vigerend beleid.

¹⁹ Het lijkt voor de werking van een compensatiebank het makkelijkst als zij zelf eigenaar zijn van geschikte compensatiegronden. In het geval particulieren eigenaar zijn vraagt het om een gestructureerde samenwerking tussen compensatiebank en grondaanbieders. Een particuliere grondbezitter zal zijn grond hoogstwaarschijnlijk niet altijd beschikbaar houden voor compensatiedoeleinden, zij willen immers zekerheid hebben over de opbrengst/bestemming.

Financiële aspect

Hoewel natuurontwikkeling over het algemeen als een kostenpost werd gezien, heeft het concept van compensatiebanken ervoor gezorgd dat tegenwoordig naast ecologische winst ook economische winst kan worden behaald. Onder andere in de Verenigde Staten is het namelijk mogelijk om credits te verhandelen²⁰ in een proces dat enigszins vergelijkbaar is met de handel in emissierechten van koolstofdioxide uitstoot (Latimer & Hill, 2007; eftec, IEEP et al., 2010). De waarde van een credit is deels een functie van de ontwikkelingskosten (zoals grondkosten, ontwerpkosten, inrichtingskosten, beheerkosten) en kosten voor rekening van de geleverde expertise. Zo kunnen de grondkosten lager uitvallen doordat compensatiebanken waarschijnlijk op een gunstig tijdstip de gewenste gronden zullen verwerven. Daarnaast wordt de waarde van een credit bepaald door de ecologische status van het gebied. Deze kan zowel positief als negatief veranderen, bijvoorbeeld door respectievelijk een toename dan wel afname in biodiversiteit (Latimer & Hill, 2007). Doordat er tegenwoordig economische winst kan worden behaald, kan het concept private partijen stimuleren om te investeren in het behoud van biodiversiteit (eftec, IEEP et al., 2010).

4.2.2 Flächenpools & Ökokonten

Nu de algemene werking van compensatiebanken bekend is, wordt aan de hand van het Duitse systeem hier dieper op ingegaan. In Duitsland hebben verschillende organisaties zich gespecialiseerd in het realiseren van compensatieverplichtingen (ontwikkelen van natuur); Flächenpools (grondbanken) en Ökokonten (eco-rekeningen). Voordat de werking van Flächenpools en Ökokonten inzichtelijk wordt gemaakt, wordt eerst kort het Duitse compensatiebeleid toegelicht.

Duitse compensatiebeleid

De Duitse compensatie hiërarchie komt overeen met die van Nederland. Negatieve effecten van ruimtelijke ontwikkelingen moeten eerst zoveel mogelijk worden vermeden of gemitigeerd. In de gevallen waarin dat niet kan moeten de resterende negatieve effecten worden gecompenseerd. In het verleden moest in principe gelijksoortige compensatie plaatsvinden in de nabijheid van de aantasting (Ausgleichsmaßnahmen). Was dat niet mogelijk, dan werd volstaan met gelijkwaardige compensatie elders (Ersatzmaßnahmen). Tegenwoordig is het onderscheid tussen gelijksoortige compensatie in de nabijheid (Ausgleichsmaßnahmen) en gelijkwaardige compensatie elders (Ersatzmaßnahmen) weggefallen, oftewel het equivalentiebeginsel en nabijheidsbeginsel zijn losgelaten. Financiële compensatie (Ersatzgeldzahlung) vormt een laatste optie om het verlies aan natuur te compenseren. Een groot verschil met de Nederlandse situatie wordt veroorzaakt doordat het compensatiebeginsel in Duitsland niet alleen voor beschermde natuur(gebieden) geldt, maar tevens van toepassing is op alle natuur- en landschapseenheden. Daarmee wordt in Duitsland ook het landschap buiten de beschermde gebieden beschermd en behouden (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, 2008; Michler & Möller, 2011; Vader et al., 2007).

Flächenpools

Een Flächenpool kan het best gezien worden als de in hoofdstuk 3.2.3 genoemde grondbank. Een Flächenpool bestaat uit potentiële compensatielocaties waar nog geen plannen voor zijn bedacht of andere natuurontwikkeling plaatsvindt. Daarvoor worden eerst in een bepaald gebied onderzocht welke delen zich kunnen ontwikkelen tot kwalitatief hoogwaardige natuur. Vervolgens wordt

²⁰ Of deze handel wenselijk is wordt hier buiten beschouwing gelaten.

onderzocht welke gronden er beschikbaar zijn en/of worden gesteld door grondeigenaren. Daarbij wordt nagegaan hoe lang de grond beschikbaar is of wanneer de grond beschikbaar komt. Alle geschikte en beschikbare gronden worden opgenomen in de Flächenpool. De Flächenpool is in de omgeving waarin de organisatie opereert dus actief op zoek naar geschikte en beschikbare compensatielocaties. Vervolgens bemiddelt/onderhandelt de organisatie tussen vraag en aanbod van geschikte en beschikbare compensatielocaties, daarmee wordt de vraag naar en het aanbod van geschikte en beschikbare compensatielocaties gecoördineerd. Flächenpools ontwikkelen niet op voorhand natuur, maar kunnen wel een opdracht voor compensatie krijgen. Ook is het mogelijk dat compensatieplichtigen bepaalde gronden aankopen waarop zij zelf de compensatieverplichtingen realiseren. Uiteraard worden alle zaken bijgehouden in een databank zodat gemakkelijk kan worden opgezocht of een bepaalde locatie geschikt is voor compensatie en wijzigingen kunnen worden doorgevoerd. Bovenal geldt dat Flächenpools actuele en betrouwbare informatie moet bevatten. De kwaliteit van de informatie is immers cruciaal voor het succes ervan (Küpfer, 2008; Fachbereich Natur und Umwelt - Der Landrat, 2003).

Ökokonten

Ökokonten (eco-rekeningen) zijn daarentegen vergelijkbaar met compensatiebanken en min of meer een uitbreiding van Flächenpools. Een grondeigenaar van gronden die zijn ondergebracht bij Ökokonten kan er namelijk voor kiezen om op zijn grond natuur te ontwikkelen. De gerealiseerde natuur kan vervolgens als compensatie dienen voor toekomstige ruimtelijke ingrepen. Zowel de beoordeling van de natuurontwikkeling als die van negatieve effecten geschiedt op basis van een puntensysteem (in de volgende paragraaf wordt het systeem nader toegelicht). Aan de hand van het systeem wordt het mogelijk om de gemaakte kosten van compensatie (natuurontwikkeling) door te berekenen (verhandelen) aan initiatiefnemers (Michler & Möller, 2011; Küpfer, 2008). Het verschil met een Flächenpool is feitelijk dat op gronden van Ökokonten reeds natuurontwikkeling heeft plaatsgevonden, terwijl er bij gronden behorende tot een Flächenpool nog geen ontwikkeling is toegekend. Indien aan de gronden van Ökokonten dan wel gronden van een Flächenpool waarop is gecompenseerd ook een concrete aantasting wordt gekoppeld, verandert de status in Ausgleichfläche (Fachbereich Natur und Umwelt - Der Landrat, 2003).

Achterliggende gedachte

Uitgangspunt van een Flächenpools en Ökokonten is om compensatieverplichtingen te bundelen in een coherent netwerk zodat afzonderlijke natuureilanden worden vermeden. Initiatiefnemers kunnen bij dergelijke banken terecht indien zij de compensatieverplichtingen zelf niet willen/of kunnen oplossen. Indien meerdere compensatieverplichtingen zich voordoen, is het tevens mogelijk om ze gezamenlijk door te voeren. Op deze manier kunnen kwalitatief betere natuurgebieden ontstaan (Michler & Möller, 2011).

Voor een juiste werking van Flächenpools en Ökokonten, en om uitwisseling tussen negatieve effecten in het ene gebied en gerealiseerde natuur in een ander gebied mogelijk te maken, is een flexibele omgang met de regels noodzakelijk (Michler & Möller, 2011). Mochten dergelijke instrumenten in Nederland worden toegepast, dan is het wenselijk om zowel het equivalentiebeginsel als het nabijheidbeginsel los te laten. Het loslaten van de beginselen hoeft geen achteruitgang van natuur te betekenen, maar kan een positieve invloed hebben indien er op de juiste manier mee wordt omgegaan.

Met de toepassing van instrumenten zoals Ökokonten en het loslaten van het equivalentiebeginsel en het nabijheidbeginsel wordt een verschuiving van meer kwantitatieve naar meer kwalitatieve natuurcompensatie mogelijk (Vader et al., 2007). Als de focus meer op kwalitatieve compensatie komt te liggen, wordt het mogelijk om gebieden met een 'lagere' ecologische waarde naar een hoger niveau te brengen (in Duitsland aangeduid met Aufwertung), daarnaast wordt het gebrek aan compensatielocaties ondervangen. Een goed werkend en algemeen geaccepteerd waarderingssysteem is daarbij van groot belang, paragraaf 4.3 gaat hier verder op in. Wel zal altijd moeten worden gewaakt dat niet alle natuur in bepaalde gebieden zal verdwijnen.

4.2.3 De belangrijkste voor- en nadelen van compensatiebanken

Uit diverse studies blijkt het gebruik van Flächenpools en/of Ökokonten dan wel compensatiebanken meerdere voordelen met zich meebrengt ten opzichte van individuele natuurcompensatie. Uiteraard zijn er naast alle voordelen ook verschillende nadelen geconstateerd. Deze paragraaf gaat in op de belangrijkste voor- en nadelen.

Voordelen ten opzichte van individuele compensatie

Allereerst dient vermeldt te worden dat in verschillende onderzoeken een aantal 'voor-' en 'nadelen' ten onrechte wordt toegekend aan het gebruik van compensatiebanken dan wel Flächenpools en/of Ökokonten in vergelijking met individuele compensatie. Daarom wordt, nadat de echte voor- en nadelen zijn benoemd, hier kort op ingegaan. Zoals aangegeven volgen eerst de belangrijkste voordelen ten opzichte van individuele compensatie:

- Door compensatie vooraf wordt tijdelijk verlies aan natuur vermeden. Daarmee wordt een bijdrage geleverd aan het in stand houden van de biodiversiteit en het functioneren van het ecologisch netwerk (Briggs et al., 2009; Latimer & Hill 2007; eftec, IEEP et al., 2010; Küpfer, 2008; Fachbereich Natur und Umwelt - Der Landrat, 2003).
- Het voordeel van het labelen van grond (Flächenpool) is dat gemakkelijk de abiotische factoren kunnen worden achterhaald waarmee duidelijk wordt wat voor natuur het best kan worden ontwikkeld op een bepaalde locatie Küpfer, 2008; Fachbereich Natur und Umwelt - Der Landrat, 2003; Nationaal Groenfonds, 2010)
- Het labelen van grond en het op voorhand ontwikkelen van natuur verkort de doorlooptijd van ruimtelijke ontwikkelingen. Initiatiefnemers wordt tijd bespaard doordat een geschikte compensatielocatie reeds voorhanden is (Flächenpool) of natuur is ontwikkeld (Ökokonten dan wel compensatiebanken), vergunningen kunnen daardoor eerder worden afgegeven (Küpfer, 2008; Fachbereich Natur und Umwelt - Der Landrat, 2003; Briggs et al., 2009).
- Het percentage compensatieprojecten dat wordt uitgevoerd door gekwalificeerde, professionele ecologen zal toenemen. Op den duur zal daardoor meer kwaliteit worden verkregen tegen lagere kosten (Briggs et al., 2009; Latimer & Hill 2007; Küpfer, 2008; Fachbereich Natur und Umwelt - Der Landrat, 2003).
- De kosten voor compensatie worden verder gedrukt doordat grond goedkoper kan worden verworven. Om prijspeculatie te voorkomen is het wel belangrijk om als Flächenpool, Ökokonto dan wel compensatiebank genoeg grond beschikbaar te hebben (Küpfer, 2008; Fachbereich Natur und Umwelt; Der Landrat, 2003).
- De markt kan zich specialiseren in natuurontwikkeling (natuurcompensatie), het aanbieden van expertise, de financiering en het monitoren en handhaven van compensatieprojecten.

Gezamenlijk kan dit leiden tot een meer effectieve en efficiënte aanpak (Briggs et al., 2009; eftec, IEEP et al., 2010).

- De kosten betreffende de compensatie zijn vooraf bekend en kunnen derhalve worden meegenomen in de begroting van ruimtelijke ontwikkelingen. Over het algemeen houden initiatiefnemers namelijk niet van risico's en onzekerheden die kunnen leiden tot hogere kosten, zonder dat een uitweg voorhanden is (Briggs et al., 2009; Latimer & Hill 2007).
- Compensatiebanken kunnen het in stand houden van de biodiversiteit en het functioneren van het ecologisch netwerk integreren in de investerings- en ontwikkelingsplannen van bedrijven, waarmee een nieuwe bron van inkomsten wordt verkregen (Briggs et al., 2009; eftec, IEEP et al., 2010).

De volgende voordelen worden eveneens toegekend als natuurcompensatie wordt uitgevoerd met behulp van compensatiebanken. In de praktijk kunnen de resultaten echter ook worden behaald als er sprake is van individuele compensatie. Het zijn in principe allemaal voordelen die kunnen worden behaald indien een bepaald beleid wel of niet wordt gevoerd. Ook zijn sommige voordelen toe te schrijven aan de instelling waarmee partijen deelnemen en de manier waarop partijen betrokken zijn bij het realiseren van compensatieverplichtingen. De 'voordelen' zijn:

- Compensatieverplichtingen zullen over het algemeen gebundeld worden in grotere, aaneengesloten gebieden. Grotere, aangesloten gebieden zijn vanuit ecologisch standpunt waardevoller in vergelijking met kleinere afzonderlijke gebieden doordat zij minder last hebben van randeffecten. Daarnaast wordt een mogelijkheid geboden om afzonderlijke natuurgebieden te verbinden tot een netwerk (Briggs et al., 2009; Latimer & Hill 2007; eftec, IEEP et al., 2010).
- Er hoeft niet meer in de nabijheid van de aantasting gecompenseerd te worden. Indien dit toch wenselijk is kunnen er afspraken worden gemaakt (Briggs et al., 2009).
- Het gebruik van compensatiebanken leidt tot een betere relatie tussen ontwikkelaars, bedrijven, lokale gemeenschappen, overheidsinstellingen, belangengroepen en andere belangrijke stakeholders (Briggs et al., 2009).
- Landeigenaren kunnen profiteren door aan de hand van dergelijke ontwikkelingen tot zoveel mogelijk diversificatie te komen waardoor meer inkomsten kunnen worden vergaard (Briggs et al., 2009).
- Sommige gebieden kunnen de beheerkosten uiteindelijk zelf opbrengen. Daarbij moet het gebied voor een groot aantal mensen aantrekkelijk worden gemaakt, zodat zoveel mogelijk bezoekers worden aangetrokken (Briggs et al., 2009). Per gebied zal moeten worden bekeken of een dergelijke ontwikkeling, het aantrekken van bezoeker, wenselijk is.
- Compensatienatuur wat veel bijdraagt aan het functioneren van het ecologisch netwerk in zijn geheel en de biodiversiteit bevordert, kan rekenen op meer publieke steun (Briggs et al., 2009).
- Op de lange termijn neemt het oppervlak aan en/of de kwaliteit van natuur toe als er sprake is van een toeslag op datgene wat gecompenseerd moet worden, oftewel als er meer moet worden gecompenseerd dan is aangetast (Vader et al., 2007).
- Compensatiebanken kunnen als basis dienen voor een geïnstitutionaliseerde en wellicht wettelijk vastgelegde vorm van toezicht op het daadwerkelijk realiseren van toekomstige compensatieverplichtingen (Nationaal Groenfonds, 2010, p. 19).

Nadelen ten opzichte van individuele compensatie

Uit onderzoek van onder andere Sudol & Ambrose (2002) blijkt dat slechts een klein percentage van compensatieprojecten waarbij compensatiebanken betrokken zijn als succesvol kan worden beschouwd. Naast alle voordelen zijn er dan ook diverse nadelen:

- De grootste zorg bij het gebruik van compensatiebanken en Ökokonten gaat uit naar de onzekerheden en risico's die spelen bij het op voorhand ontwikkelen van natuur. Het is op voorhand namelijk moeilijk te voorspellen welk soort natuur ontwikkeld moet worden om aan de compensatieverplichtingen te voldoen. Als de op voorhand ontwikkelde natuur niet voldoet aan de te nemen compensatieverplichtingen, is het mogelijk dat compensatiebanken de natuur niet kunnen verhandelen en failliet gaan. Het inzichtelijk maken van vraag naar en aanbod van compensatienatuur wordt dan ook als belangrijk onderdeel gezien (Ten Kate et al., 2004).
- Een ander nadeel wordt gevormd doordat compensatiebanken dan wel Flächenpools en/of Ökokonten min of meer vereisen dat het nabijheidsbeginsel wordt losgelaten zodat op voorhand gerealiseerde natuur kan worden gekoppeld aan aantastingen elders. Het beleid zou dan ook 'off-site' compensatie moeten toestaan. Echter, ook al staat het beleid 'off-site' compensatie toe, dan kan vanuit de maatschappij toch compensatie in de nabijheid worden vereist met als gevolg dat de op voorhand gerealiseerde natuur niet kan worden verhandeld (Briggs et al., 2009).
- Een veel genoemd risico dat zich voordoet bij het gebruik van compensatiebanken dan wel Flächenpools en/of Ökokonten is een toename aan ruimtelijke ingrepen vanwege de mogelijkheden tot compensatie (Ten Kate et al., 2004; eftec, IEEP et al., 2010). Formeel gezien zou dit geen probleem hoeven zijn, aangezien ruimtelijke ontwikkelingen worden getoetst aan een afwegingskader. Het probleem ligt daarom meer bij de afweging en de daaruit voortvloeiende beslissing die moet worden genomen omtrent het wel of niet toestaan van ruimtelijke ontwikkelingen.

De volgende nadelen wordt in veel literatuur eveneens alleen toegekend aan het gebruik van compensatiebanken dan wel Flächenpools en/of Ökokonten. Ook hier geldt dat zij in het algemeen gelden voor natuurcompensatie:

- Het is op voorhand moeilijk te voorspellen of bepaalde ecosystemen ontwikkeld kunnen worden. De mate van succes zal per geval verschillen, maar in bepaalde gevallen nihil zijn. De kans op succes wordt groter naarmate de abiotische factoren op de compensatielocatie die van de aangetaste natuur zoveel mogelijk naderen (Briggs et al., 2009; Ten Kate et al., 2004).
- Het gebruik van compensatiebanken dan wel Flächenpools en/of Ökokonten kan er voor zorgen dat bestaande natuurontwikkelingen die toch al uitgevoerd moesten worden, in de toekomst als credit worden gewaardeerd (eftec, IEEP et al., 2010; Ten Kate et al., 2004). Dit geldt in principe ook voor individuele compensatie, zij het dan de natuur dan niet als credit wordt gewaardeerd maar als (individueel) vervulde compensatieverplichting.
- Andere nadelen die worden genoemd hebben onder andere betrekking op een slechte handhaving van compensatieprojecten, het ontwerpen van niet goed doordachte compensatieplannen, onvoldoende supervisie en het achterwege blijven van afspraken omtrent het (toekomstige) beheer (Briggs et al., 2009; Latimer & Hill, 2007). Echter, voorgaande nadelen doen zich ook voor indien er sprake is van individuele compensatie.

4.2.4 Te nemen compensatieverplichtingen nader toegelicht

Nu de werking en voor- en nadelen van compensatiebanken dan wel Flächenpools en/of Ökokonten is toegelicht, kan de discussie rondom het loslaten van de beginselen en de wensen en behoeften die worden gesteld aan compensatieverplichtingen worden voortgezet.

Loslaten beginselen

Het loslaten van de beginselen brengt zowel voor- als nadelen met zich mee. Zo is het bij de soort compensatie maar de vraag of er moet worden uitgegaan van het equivalentiebeginsel (de aantasting). De ontwikkeling van zeldzame en/of complexe ecosystemen kan wellicht zorgen dat dergelijke systemen kunnen worden behouden, of dat daarmee veel meer wordt toegevoegd aan de biodiversiteit dan wel het functioneren van het ecologisch netwerk. Daarvoor is het echter wel nodig dat het equivalentiebeginsel wordt losgelaten. Daarnaast kan het loslaten van het equivalentiebeginsel het gebruik van nieuwe instrumenten stimuleren, waarmee in theorie ecologische winst kan worden behaald. Aan de andere kant waakt het equivalentiebeginsel voor de ontwikkeling van slechts één, of een paar makkelijk te realiseren natuurtypen (Ten Kate et al., 2004; Broekmeyer et al., 2011). Broekmeyer et al. (2011) concluderen dat het loslaten van het equivalentiebeginsel makkelijk leidt tot het afnemen van de verscheidenheid aan ecosystemen en biodiversiteit, indien er geen strikte randvoorwaarden aan worden gekoppeld (Broekmeyer et al., 2011).

Het loslaten van het nabijheidbeginsel maakt in principe mogelijk dat te nemen compensatieverplichtingen op de meest optimale locatie kunnen plaatsvinden. Aan de andere kant kan in theorie alle natuur in een bepaalde regio verdwijnen. Broekmeyer et al. (2011) trekken de conclusie dat vanuit de ecologie het loslaten van het nabijheidbeginsel is te accepteren (daarentegen kan het bijvoorbeeld vanuit een ruimtelijke optiek onacceptabel zijn), mits rekening wordt gehouden met het schaalniveau waarop biodiversiteitsverlies optreedt (Broekmeyer et al., 2011).

Ook ten aanzien van het tijdstip waarop de compensatie moet plaatsvinden spelen verschillende factoren een rol. Enerzijds kan het ecologisch gezien namelijk zinvol zijn om het realiseren van compensatieverplichtingen enige tijd uit te stellen als bekend is dat in een gebied binnen afzienbare tijd een aantal zeer geschikte compensatielocaties beschikbaar worden gesteld. Anderzijds kan daardoor wel (tijdelijk) verlies aan biodiversiteit optreden of het functioneren van het ecologisch netwerk in gevaar komen. Hoe compensatieverplichtingen moeten worden ingevuld kan zodoende per geval erg verschillen.

Niet ecologische invloeden op het bepalen van compensatieverplichtingen

Bij de beschrijving van de elementen en de factoren die van invloed zijn op de te nemen compensatieverplichtingen is tot nu toe alleen uitgegaan van ecologische overwegingen. In de praktijk zijn er echter ook andere dan ecologische factoren die invloed uitoefenen, waarbij het met name gaat om maatschappelijke overwegingen. Zo moet er ten aanzien van de soort natuur die ontwikkeld moet worden, ook rekening worden gehouden met het maatschappelijk gebruik. Afhankelijk van het beschermingsregime worden natuur(gebieden) namelijk ook veelvuldig als recreatieterreinen gebruikt. De mate waarin het recreatief gebruik zal worden aangetast speelt dan ook een belangrijke rol bij het opstellen van de te nemen compensatieverplichtingen. Ook ten aanzien van de compensatielocatie spelen naast ecologische overwegingen maatschappelijke

overwegingen een rol. Over het algemeen geldt dat compensatie in de nabijheid gemakkelijker is uit te leggen aan de lokale bevolking en meer maatschappelijk draagvlak zal opleveren. Ook hoeft er op die manier met minder verschillende soorten beleid en/of overheden rekening te worden gehouden. Gezamenlijk kunnen dergelijke overwegingen er voor zorgen, ook al is er geen sprake van een nabijheidsbeginsel, dat ecologisch gezien minder waardevolle natuur wordt ontwikkeld in de nabijheid van de aantasting in plaats van waardevolle natuur elders (Ten Kate et al., 2004).

Het nemen van de beslissing

Uit onderzoek van onder andere Ten Kate et al. (2004) blijkt dat overheden wordt gezien als de voornaamste, zo niet de beslissende of doorslaggevende partij als het gaat om het vaststellen van compensatieverplichtingen. Zij hebben immers de mogelijkheid om ruimtelijke ontwikkelingen toe te staan of af te wijzen (Ten Kate et al., 2004). Zo moet in Engeland bij ruimtelijke ontwikkelingen in of nabij beschermde natuurgebieden volgens de wet een onafhankelijke overheidsorganisatie worden geconsulteerd (Natural England). Natural England is verantwoordelijk voor de natuurbescherming, het agrarisch natuurbeheer en de natuurtoegankelijkheid en -recreatie. De organisatie heeft een toetsende rol als uit een ontwikkeling negatieve effecten ten aanzien van beschermde natuur(gebieden) kunnen voortkomen. Na verplicht ecologisch onderzoek door de initiatiefnemer kunnen bouwvergunningen, eventueel onder bepaalde voorwaarden, worden afgegeven of geweigerd. Indien Natural England een bouwvergunning weigert kan hoger beroep worden ingesteld waarin de nationale overheid vervolgens een bindend besluit neemt. In het geval een bouwvergunning wel wordt afgegeven, worden de mitigerende dan wel compenserende verplichtingen vastgelegd in een privaatrechtelijke overeenkomst. Het kan ook voorkomen dat zij worden vastgelegd in een vergunning overeenkomst. Gezamenlijk dragen de overeenkomsten bij aan een stevige wettelijke verankering (Vader et al., 2007).

Een ander soort partijen met veel invloed zijn natuurorganisaties. Hoewel zij niet de uiteindelijke beslissing in handen hebben wordt, vanwege het gebrek aan kennis, samenwerking met dergelijke partijen als meerwaarde beschouwd tijdens het opstellen van een compensatieplan. Naast overheden en natuurorganisaties is ook de lokale bevolking zowel direct als indirect betrokken bij het nemen van beslissingen. Direct aan de hand van eventuele bezwaar- en/of beroepsprocedures. Indirect doordat zij ervoor kunnen kiezen om een bepaald beleid of bepaalde belangengroepen te steunen. Een probleem wat speelt met veel verschillende actoren is dat zij het niet eens kunnen worden over de te nemen compensatieverplichtingen. (Ten Kate et al., 2004). Een verklaring hiervoor is dat ieder mens/iedere actor een ander natuurbeeld heeft. Van Koppen (2002) en Buijs (2009) lichten de verschillende soorten natuurbeelden en hun ontstaanswijze nader toe (Van Koppen, 2002; Buijs, 2009). Een oplossing hiervoor is, zoals ook in paragraaf 3.3.2 is aangegeven, om actoren vroegtijdig in het bestuurlijke en planvormingsproces te betrekken (Beunen, 2010; Boelens, 2009).

Het uitvoeren van compensatieverplichtingen

Er zijn verschillende argumenten die ervoor pleiten om compensatieverplichtingen te laten uitvoeren door gespecialiseerde bureaus of natuurorganisaties. De belangrijkste reden is dat dergelijke organisaties meer kennis en expertise in huis hebben waardoor betere resultaten kunnen worden behaald. Een tegenargument betreft het feit dat initiatiefnemers zich op die manier gemakkelijk kunnen afkopen terwijl zij juist de negatieve effecten veroorzaken. Indien het mogelijk is om compensatieverplichtingen af te kopen, worden initiatiefnemers zich nooit bewust van de gevolgen

van natuuraantasting (Ten Kate et al., 2004). Een goede oplossing is wellicht om het wel voor partijen mogelijk te maken dat ze hun compensatieverplichtingen kunnen afkopen op de voorwaarde dat zij eveneens een voorlichtingsprogramma financieren en daar zelf ook aan deelnemen.

De controle en handhaving op compensatieprojecten

Zowel intern als extern moeten gerealiseerde compensatieverplichtingen worden beoordeeld. Uiteraard is de beoordeling objectiever indien een extern en onafhankelijk organisatie dit uitvoert. Een veel genoemde tekortkoming met betrekking tot het beoordelen van gerealiseerde compensatieverplichtingen is dat er onvoldoende middelen beschikbaar worden gesteld ten aanzien van handhaving, monitoring en evaluatie. Het gevolg is dat een goed werkend beoordelingssysteem ontbreekt en/of de capaciteit om te controleren dan wel evalueren onvoldoende is (Ten Kate et al., 2004). Tegenstrijdig is dat juist bij succesvolle projecten controlerende instanties vaak betrokken zijn geweest (Briggs et al., 2009; Latimer & Hill, 2007).

4.3 Natuurwaardering

Het waarderen van natuur vormt, ongeacht of compensatieverplichtingen individueel of door compensatiebanken worden gerealiseerd, een belangrijk onderdeel van het compensatieproces (en natuurbeleid in het algemeen). De waarde van natuur bepaalt immers de ernst van de aantasting, de soort compensatie die dient te worden gerealiseerd en de mate van succes van de compensatie. Daarnaast vormt het één van de basis onderdelen van een compensatiebank. Derhalve is het belangrijk om de waarden die de natuur vertegenwoordigt inzichtelijk te maken, oftewel te waarderen in een gemeenschappelijke eenheid (Witte & Meuleman, 2006; Ruijgrok et al., 2004; Swart et al., 2001; Van der Heide et al., 2006; Broekmeyer et al., 2011; Ten Kate, 2004).

Zaken met betrekking tot het waarderen van natuur staan dan ook in deze paragraaf centraal. Het doel is slechts om de lezer een indruk te verschaffen over de manieren waarop de waarden van natuur kunnen worden bepaald. Er wordt niet gepoogd om bestaande waarderingsmethoden te beoordelen of om een eerste aanzet tot een vernieuwde waarderingsmethode te geven. Allereerst zal paragraaf 4.3.1 ingaan op de soort natuurwaarden die in de literatuur worden onderscheiden. Daarnaast wordt ook ingegaan op het moneteriseren van natuurwaarden. Vervolgens zal paragraaf 4.3.2 ingaan op de eisen die gesteld worden aan waardering- en/of puntensystemen waarmee natuurwaarden in elkaar omgerekend kunnen worden.

4.3.1 Waarderen en moneteriseren van natuur

De aantasting van beschermde natuur(gebieden) bepaalt voor een belangrijk deel wat voor compensatieverplichtingen worden genomen. Doordat geen enkele aantasting op precies dezelfde plaats kan worden gecompenseerd (kan dit wel dan is er sprake van mitigatie), is het nodig om te bepalen wanneer de compensatieverplichtingen in verhouding staan met de aantasting. Door natuur te waarderen wordt het gemakkelijker om de (potentiële) compensatie en (potentiële) aantasting met elkaar te vergelijken (Ten Kate et al., 2004). Voordat kan worden ingegaan op factoren die de (intrinsieke) waarde van natuur bepalen, moet eerst kort worden toegelicht wat voor soort natuurwaarden er in de literatuur worden onderscheiden.

Soorten natuurwaarden

In de literatuur worden verschillende soorten waarden en baten aan de natuur toegekend. Over het algemeen wordt er onderscheid gemaakt in financieel-economische, sociaal-economische (maatschappelijke) en intrinsieke (biodiversiteits/ecologische) waarden²¹. Financieel-economische waarden (financiële baten) hebben betrekking op concrete opbrengsten (inkomsten) die de natuur de maatschappij oplevert. De financieel-economische waarden maken onderdeel uit van de sociaal-economische waarden. Sociaal-economische waarden hebben naast de opbrengsten ook betrekking op andere welvaartsstromen die de natuur ons oplevert. Onder welvaart wordt zowel een bijdrage aan het materiële als het immateriële nut van de maatschappij verstaan. Het recreatief gebruik van natuur is een voorbeeld van een sociaal-economische waarde. De intrinsieke waarden, oftewel biodiversiteits- of ecologische waarden, hebben geen betrekking op maatschappelijke welvaart of inkomen, maar op het aantal soorten en ecosystemen. Het gaat ook wel over het welzijn van planten en dieren (Ruijgrok et al., 2004; Tonneijck & Bade, 2007; De Boer & Hisschemöller, 1998; Witte & Meuleman 2006; Jongeneel et al., 2005). Het zijn voornamelijk de intrinsieke waarden waarnaar gekeken wordt om te bepalen wanneer er sprake is van gelijkwaardige compensatie.

Monetariseren van natuurwaarden

Naar het monetariseren van de waarden en baten van natuur zijn diverse studies gedaan. Sommigen zijn van mening dat alle soorten waarden en baten gemonetariseerd kunnen worden. Anderen vinden dat dit alleen mogelijk is bij financieel-economische waarden en in mindere mate (of althans in meer subjectieve mate) bij sociaal-economische waarden. Het monetariseren van intrinsieke waarden vinden zij geheel onmogelijk²². Hiervan uitgaande komen Witte & Meuleman (2006) tot de volgende hoofdindeling, daarbij geldt dat er sprake is van afnemende monetaire baten en toenemende biodiversiteitswaarden (Witte & Meuleman, 2006):

- Financiële baten (financieel-economische waarden)
- Sociaal-economische waarden (maatschappelijke waarden)
- Intrinsieke waarden (biodiversiteits- of ecologische waarden)

Of intrinsieke natuurwaarden op een juiste manier kunnen worden gemonetariseerd wordt hier verder buiten beschouwing gelaten. Het is in ieder geval van belang om waarden in de juiste eenheid weer te geven omdat anders de kans bestaat dat de lading niet naar behoren wordt gedekt en zaken verkeerd kunnen worden berekend (Ten Kate et al., 2004). Één of andere valuta lijkt in ieder geval niet de juiste eenheid waarin intrinsieke waarden kunnen worden uitgedrukt. Reden daarvoor is dat sommige zaken koste wat kost behouden moeten blijven en zodoende niet in valuta uit te drukken zijn en/of onderhandelbaar gemaakt moeten worden (Witte & Meuleman, 2006). Hoewel deze

²¹ In de literatuur zijn uiteraard ook andere indelingen te vinden. Swart et al., (2001) maken onderscheid in het antropocentrisme (financieel- en sociaal-economische waarden) en ecocentrisme (intrinsieke waarden). Bij het antropocentrisme is de mens het middelpunt van het bestaan, terwijl het ecosysteem het middelpunt vormt bij het ecocentrisme (Swart et al., 2001). Hoewel de waarden in de literatuur verschillend worden benoemd, komen zij over het algemeen op grond van hun inhoud wel overeen. Overigens geldt voor alle drie de genoemde waarden dat een verdere onderverdeling mogelijk is.

²² Hoewel intrinsieke waarden niet, of althans niet nauwkeurig zijn te monetariseren, betekent dit niet dat natuur(gebieden) geen economische waarde kunnen hebben. Natuur(gebieden) brengen immers op vele manieren welvaart voor de maatschappij voort zonder dat er sprake is van financiële baten (Witte & Meuleman, 2006; Ruijgrok et al., 2004).

studie er dan ook van uitgaat dat intrinsieke waarden niet gemonetariseerd moeten/kunnen worden, kunnen ze wellicht wel uitgedrukt worden in een andere eenheid.

4.3.2 Waardering- en puntensystemen

Meeteenheid intrinsieke waarden

De intrinsieke waarden hebben betrekking op het aantal soorten, ecosystemen en het welzijn van planten en dieren. Over het algemeen geldt dat een groot rijkdom aan soorten en ecosystemen hogere intrinsieke waarden zal opleveren. Criteria die bij de beoordeling een rol spelen zijn onder andere 'diversiteit', 'zeldzaamheid', 'natuurlijkheid', 'oppervlakte', 'mate van bedreiging', 'kwetsbaarheid', 'vervangbaarheid', 'uniciteit', 'ontwikkelingsduur' en 'locatie' (Witte & Meuleman, 2006; Ruijgrok et al., 2004).

Ten Kate et al. (2004) onderscheiden twee hoofdgroepen van eenheden waarin intrinsieke waarden kunnen worden uitgedrukt. Enerzijds het aantal hectaren, anderzijds de functies van het ecosysteem. Echter, de kwaliteiten die gebieden vertegenwoordigen, ook al zijn ze even groot, komen nooit volledig met elkaar overeen waardoor het aantal hectaren geen goede graadmeter is. Aan de andere kant kent de waardering van intrinsieke waarden aan de hand van ecosysteem functies ook een aantal problemen. Zo is er bij veel waarderingssystemen sprake van een hoge mate van subjectiviteit, nemen ze te weinig variabelen mee in hun berekeningen, of worden alleen makkelijk te meten variabelen meegenomen in het bepalen van de waarde. Daarentegen zijn methoden waar wel veel factoren in worden meegenomen te duur en kost het teveel tijd om ze uit te voeren (Ten Kate et al., 2004). Broekmeyer et al. (2011) hebben tal van waarderingssystemen geanalyseerd. Ook zij concluderen dat geen enkel systeem kan garanderen dat bij het omrekenen van natuurwaarden kwaliteitsverlies wordt voorkomen (Broekmeyer et al., 2011).

Verband puntensysteem en elementen van het compensatiebeginsel (meetmethoden)

Één van de methoden die in de studie van Ten Kate et al. (2004) wordt voorgesteld is om compensatieverplichtingen uit te laten voeren in overeenkomende ecosystemen waarbij de compensatieoppervlakte in één of meerdere locaties minimaal gelijk is aan het oppervlak van de aangetaste natuur. Het voordeel van compenseren in overeenkomende ecosystemen is dat dergelijke compensatie beter valt uit te leggen aan de maatschappij (Ten Kate et al., 2004). Wil deze methode werken dan moeten er wel geschikte locaties beschikbaar zijn. Het loslaten van de nabijheids eis kan daar uitkomst bieden. De methode houdt echter geen rekening met de ontwikkelingsduur van natuurdoel(typen). Sommige typen natuur hebben nu eenmaal (veel) meer tijd nodig om te ontwikkelen dan andere. Om het verlies hiervan te compenseren wordt, zoals in paragraaf 4.1.1 is aangegeven, vaak een toeslag in oppervlakte voorgesteld welke is gebaseerd op de ontwikkeltijd en het soort natuur dat is aangetast. Voor het berekenen van de toeslag zijn de waarderingssystemen nodig. Overigens blijkt dat ondanks de diverse onderzoeken die zijn gedaan om de juiste toeslag vast te stellen, in de praktijk dergelijke toeslagen niet voldoende worden gerealiseerd (Bonds & Pompe, 2004; Stein et al., 2000; Briggs et al., 2009; Ten Kate et al., 2004). Wellicht dat het daarom beter is om in vergelijking met het aangetaste gebied meer complexe ecosystemen te ontwikkelen in plaats van gelijkwaardige ecosystemen (trading-up genaamd). Op die manier wordt er meer winst behaald voor de biodiversiteit. Dat betekent wel dat er in plaats van gelijkwaardigheid moet worden uitgegaan van netto-winst. Uiteraard zal in sommige gevallen geen

netto-winst meer kunnen worden behaald en volstaat op dat moment gelijkwaardigheid met een eventuele toeslag. Echter, ook ten aanzien van deze methode moet een waardering aan ecosystemen/natuur worden gegeven.

Het Duitse puntensysteem

Een voorbeeld van een puntensysteem wat in Duitsland wordt toegepast bij Ökokonten is gebaseerd op de ecologische waarde van een gebied. De waarde van een gebied wordt gebaseerd op het oppervlak en de complexiteit/zeldzaamheid van ecosystemen. Daarbij worden waarden toegekend op een schaal van 1 tot en met 64, waarbij 1 staat voor onder andere asfalt en gebouwen, en 64 voor zeer zeldzame en complexe ecosystemen²³. Vervolgens wordt het aantal punten vermenigvuldigd met de oppervlakte waarin de desbetreffende categorie in een bepaald gebied voorkomt. Gezamenlijk geven de scores de waarde van het gebied weer. Doordat zowel voor als na een ontwikkeling met positieve dan wel negatieve invloed de punten worden berekend, kan er een balans worden opgemaakt. Een positief resultaat betekent dat de ecologische waarde van het gebied is toegenomen, een negatief resultaat dat de ecologische waarde is afgenomen. Het overschot of tekort aan punten wordt bijgehouden op een rekening. Dat betekent dat er punten aangeschaft moeten worden als de rekening negatief is, maar dat punten opgeslagen of verhandelt kunnen worden als de rekening positief is. Doordat de score van complexe ecosystemen zo hoog is, is het in de praktijk vrijwel onmogelijk om daarvoor passende compensatie te vinden. Duidelijk mag zijn dat voor de juiste werking van het systeem het erg belangrijk is om de situatie van een gebied nauwkeurig te documenteren alvorens een ontwikkeling plaatsvindt en zodra een ontwikkeling is gerealiseerd. Daarnaast is het raadzaam om het systeem bijvoorbeeld te koppelen aan verschillende GIS applicaties zodat veranderingen gemakkelijk kunnen worden bijgehouden (Küpfer, 2008).

Volgens Broekmeyer et al. (2011) zijn dergelijke methode niet gewenst omdat ze kunnen leiden tot reëel biodiversiteitverlies. In theorie wordt het immers mogelijk om ruimtelijke ontwikkelingen te laten plaatsvinden in gebieden waar sprake is van een complex ecosysteem. Daarom stellen zij voor dat gebieden die echt onvervangbaar lijken niet mogen worden aangetast. Desbetreffende gebieden krijgen, naar analogie met een systeem wat in Australië de compensatieverplichtingen bepaald (DECC NSW), een rode vlag zodat duidelijk is dat daar onder geen omstandigheden schade mag worden aangebracht. Alle overige gebieden kunnen na het doorlopen van het bestaande (eventueel aangepaste) kader vervangen worden door overeenkomende ecosystemen. Vervangingsreeksen hiervoor zijn volgens hen vrij makkelijk te ontwikkelen (Broekmeyer et al., 2011).

Echter, een vrij nauwkeurige, maar kostbare en tijdrovende manier om de huidige biodiversiteit in beeld te brengen lijkt om zowel kwantitatieve als kwalitatieve data over flora en fauna te verzamelen in een database²⁴. Daarnaast zou daar ook specifieke informatie over verschillende ecosystemen in moeten voorkomen. Informatie over bepaalde soorten en ecosystemen moet vervolgens gemakkelijk opgevraagd kunnen worden, waardoor het mogelijk wordt om zowel de gevolgen van ruimtelijke ontwikkelingen inzichtelijk te maken, als uitsluitel te geven op welke elementen de prioriteit moet liggen bij het vaststellen van compensatieverplichtingen (Ten Kate et al., 2004). Op deze manier

²³ Er zijn in Duitsland echter verschillende waarderingssystemen in omloop. Er is niet onderzocht welke voor- en nadelen ieder systeem heeft.

²⁴ Een database vergelijkbaar met de Nationale Databank Flora en Fauna (NDFF) van de Gegevensautoriteit Natuur (GaN).

wordt getracht de beoordeling van natuurwaarden te koppelen aan kwantitatieve gegevens. Tezamen met de ontwikkelingsduur vormt het wellicht de beste manier om natuurwaarden te waarderen en zodoende een leidraad te bieden waarmee compensatieverplichtingen vastgesteld kunnen worden.

Conclusie

Hoewel het compensatieproces de behoefte heeft aan een uniforme en zo objectief mogelijke manier om natuurwaarden vast te stellen en in elkaar om te rekenen, voldoen bestaande methoden daar over het algemeen niet aan. Bestaande methoden zijn vaak of te oppervlakkig, of vragen teveel tijd en brengen te hoge kosten met zich mee. Een methode waarmee zeldzame natuur en/of ecosystemen kunnen worden behouden is om onvervangbare systemen te merken zodat daar absoluut geen schade kan worden toegebracht. Voor vervangbare natuur en/of systemen kunnen vervangingsreeksen worden opgesteld. Natuurwaardering voor dergelijke gebieden kan gebaseerd worden op methoden die worden toegepast bij Duitse Ökokonten (eco-rekeningen). In de toekomst lijkt het echter de beste oplossing om specifieke kenmerken van bestaande biodiversiteit en ecosystemen in beeld te brengen en te koppelen aan een database. De database moet gemakkelijk geraadpleegd kunnen worden zodat de gevolgen van aantastingen kunnen worden overzien.

Empirisch onderzoek & analyse

5 METHODOLOGIE

Doel van het onderzoek is om aanbevelingen te doen die het compensatieproces effectiever kunnen laten verlopen. In het beleidsmatig- en theoretisch kader is inzichtelijk gemaakt met welke problemen de praktijk op dit moment te maken heeft en welke oplossingen er reeds voorhanden zijn. Hoewel het grootste deel van de oplossingen de effectiviteit van het compensatieproces theoretisch gezien in Nederland kunnen verhogen, is niet duidelijk of zij in de praktijk ook daadwerkelijk toepasbaar zijn. Derhalve wordt in dit hoofdstuk een aantal voorstellen gedaan waarmee de effectiviteit van het proces ook in de praktijk in Nederland zal worden verhoogd. In het empirische deel van deze studie worden de voorstellen getoetst zodat duidelijk wordt of zij wel of geen kans van slagen hebben.

Hoofdstuk 5 vormt zodoende de verbinding tussen theorie en empirie. Allereerst geeft paragraaf 5.1 de conclusies weer die uit het beleidsmatig- en theoretisch kader kunnen worden getrokken. In paragraaf 5.2 wordt vervolgens een aantal hypothesen opgesteld waarop het empirisch onderzoek is gebaseerd. De gekozen onderzoeksmethodiek wordt verantwoord in paragraaf 5.3. Tot slot worden in paragraaf 5.4 de generaliseerbaarheid en betrouwbaarheid van het onderzoek nader toegelicht.

5.1 Tussentijdse conclusie

Uit voorgaande analyse kan geconcludeerd worden dat het *principe* van natuurcompensatie op papier goed is geregeld. Ruimtelijke ontwikkelingen met eventuele negatieve effecten kunnen alleen doorgang vinden indien er sprake is van (dwingende) redenen van groot openbaar belang. Wordt een ontwikkeling toegestaan, dan moeten de negatieve effecten zoveel mogelijk worden vermeden, gemitigeerd dan wel gecompenseerd. Als het echter om de *uitwerking* van het compensatiebeginsel op papier gaat, is de wet- en regelgeving met betrekking tot de Nederlandse situatie te complex en niet eenduidig. De verschillende beschermingsregimes hebben namelijk allemaal hun eigen specifieke regels omtrent het wel of niet toestaan van ruimtelijke ontwikkelingen en stellen hun eigen voorwaarden waaraan compensatieverplichtingen moeten voldoen.

De complexiteit en verschil in wet- en regelgeving komt tot uiting in de achterblijvende resultaten. Daarnaast zijn er diverse andere redenen waardoor beoogde resultaten in de praktijk achterwege blijven. Zo worden compensatieverplichtingen onvoldoende geborgd waardoor het bevoegd gezag te weinig mogelijkheden heeft om sancties op te leggen indien compensatieverplichtingen niet naar behoren worden uitgevoerd. Een andere reden betreft het niet kunnen vinden van een geschikte en beschikbare compensatielocatie. Als oorzaak hiervan wordt genoemd dat het nabijheidbeginsel het vinden van een geschikte en beschikbare locatie bemoeilijkt. Enerzijds moet rekening worden gehouden met de abiotische omstandigheden, anderzijds mag de samenhang van het ecologisch netwerk niet in gevaar komen. Een laatste belangrijke reden betreft een matige administratie van en controle op compensatieprojecten. Vanwege de matige administratie is onduidelijk waar en hoeveel compensatieprojecten er in een bepaalde regio spelen. Capaciteitsproblemen en het ontbreken van een eenduidige waarderingsmethode zijn de voornaamste oorzaken van de slechte controle.

Voorgaande problemen vragen om oplossingen. In verschillende evaluatiestudies wordt dan ook aangeraden om de afzonderlijke beschermingsregimes samen te voegen tot één overkoepelend regime. Daarnaast moet er één methodiek ontwikkeld worden om nut en noodzaak van ruimtelijke

ontwikkelingen aan te tonen. Het afsluiten van een privaatrechtelijke overeenkomst inclusief boeteclausule en tijdsgrens zorgt ervoor dat compensatieverplichtingen in de toekomst voldoende zijn geborgd. Om de problemen op te lossen omtrent het vinden van een compensatielocatie wordt voorgesteld om een groundbank opzetten met geschikte en beschikbare locaties. Ook een compensatiebank zou uitkomst kunnen bieden. Met name ten aanzien van de laatste oplossing is het tevens van belang om ook het nabijheidsbeginsel los te laten. De problemen rondom de matige administratie en controle kunnen worden ondervangen indien een centraal orgaan of natuurautoriteit wordt opgezet welke de verantwoordelijkheid krijgt met betrekking tot alle administratieve en controlerende taken. Daarnaast is het van belang, en voor het gebruik van compensatiebanken min of meer een voorwaarde, om een eenduidig en breed geaccepteerde waarderingsmethode op te zetten waarmee de ecologische waarde van natuur eenvoudig kan worden vastgesteld en verschillende soorten natuur in elkaar kunnen worden omgerekend.

In het theoretisch kader is vervolgens dieper ingegaan op een aantal zaken rondom het compensatiebeginsel. Hieruit kan de conclusie getrokken worden dat de elementen waaruit het compensatiebeginsel is opgebouwd grote onderlinge samenhang vertonen. Als wordt uitgegaan van het gelijkwaardigheidsbeginsel, heeft een verandering op de schaal van één van de elementen (in-kind vs out-of-kind, on-site vs off-site of in-time vs out-of-time) gevolgen voor de andere elementen. Zo blijkt er bij het vinden van een geschikte en beschikbare locatie in de Nederlandse situatie sprake te zijn van een spanningsveld tussen de drie type beginselen, hoewel het tijdigheidsbeginsel hier een ondergeschikte rol heeft. Enerzijds moet rekening worden gehouden met 'in-kind' compensatie, anderzijds met 'on-site' compensatie. Een flexibeler omgang met betrekking tot de verschillende elementen uit het compensatiebeginsel lijkt hiervoor dan ook de beste oplossing. Het flexibeler omgaan met de elementen biedt tevens mogelijkheden voor het gebruik compensatiebanken (en/of groundbanken). Onderzoek naar dergelijke banken wijst echter uit dat een hoop voordelen ten onrechte alleen worden toegekend aan volwaardige compensatiebanken, banken waar ook op voorhand natuur wordt ontwikkeld en verhandeld. Ook met alleen het opzetten van groundbanken is het mogelijk om het compensatieproces effectiever te maken. Tot slot is in het theoretisch kader nader ingegaan op het opzetten van een puntensysteem waarmee het mogelijk is om natuurtypen te waarderen en om te rekenen naar andere natuurtypen. Er blijken reeds veel verschillende soorten systemen te bestaan. Hoewel ieder waarderingssysteem in theorie moet leiden tot een meer consistente en transparante afweging, blijkt dat in de praktijk lastig door het ontbreken van de juiste data. Oorzaak daarvan is dat het verkrijgen van goede data vaak veel tijd kost en hoge kosten met zich meebrengt. Bovendien geldt dat ieder project gebonden is aan specifieke ecologisch, technische sociale, politieke, juridische en economische aspecten wat het vaststellen van de te nemen compensatieverplichtingen moeilijk maakt.

5.2 Hypothesen

In voorgaande analyse is inzichtelijk gemaakt met welke spanningsvelden en/of problemen het compensatieproces in Nederland te maken heeft. Deels zijn hier al oplossingen voor aangevoerd. Echter, voor een aantal fundamentele spanningsvelden en/of problemen zijn er, ongeacht welke vorm van compensatie wordt toegepast (met of zonder de hulp van een compensatiebank), nog geen oplossingen voorhanden. Tevens zijn er nieuwe vragen ontstaan die beantwoord moeten worden.

Derhalve wordt in deze paragraaf een aantal hypothesen opgesteld die vervolgens empirisch worden getoetst. De hypothesen zijn gebaseerd op de belangrijkste zaken die aan bod zijn gekomen in de hoofdstukken uit het beleidsmatig- en theoretisch kader. Voorgaande analyse vormt derhalve het kader waarbinnen de hypothesen en verkregen resultaten te interpreteren zijn. Binnen de onderzoeksonderwerpen die aan bod komen kan een tweedeling worden gemaakt. Enerzijds zullen zij betrekking hebben op de *invulling* van compensatieprojecten (paragraaf 5.2.1). Anderzijds zullen zij meer op de *opzet* van het compensatieproces in zijn algemeenheid gelden (paragraaf 5.2.2).

5.2.1 Hypothesen met betrekking tot de invulling van compensatieprojecten

In de huidige situatie wordt in Nederland uitgegaan van 'in-kind' compensatie, oftewel het equivalentiebeginsel. Dit houdt in principe in dat dezelfde hoeveelheid (eventuele toeslagen niet meegerekend) en hetzelfde type natuur moet worden ontwikkeld als datgene wat is aangetast. Mocht dat niet mogelijk zijn, dan dient een vergelijkbare hoeveelheid van een vergelijkbaar type natuur te worden ontwikkeld. Echter, met het oog op het functioneren van het ecologisch netwerk en de biodiversiteitdoelstellingen die Nederland heeft ondertekend, is het wellicht zinvoller om natuur te ontwikkelen waar op dat moment ecologisch gezien het meest behoefte aan is. Om dat mogelijk te maken moet het equivalentiebeginsel worden losgelaten. Met de eerste hypothese wordt getoetst of er onder de respondenten (een toelichting op de keuze voor, en de respondenten zelf volgt in paragraaf 5.3.3) animo is om het equivalentiebeginsel los te laten zodat natuur kan worden ontwikkeld waar op dat moment ecologisch gezien het meest behoefte aan is. De hypothese luidt:

Hp 1) *Het equivalentiebeginsel moet worden losgelaten, in plaats daarvan dient natuur ontwikkeld te worden waar op dat moment ecologisch gezien het meest behoefte aan is.*

Niet alleen de soort compensatie staat ter discussie, maar tevens de locatie waar gecompenseerd dient te worden. Het beleid in Nederland gaat op dit moment uit van 'on-site' compensatie, oftewel van het nabijheidbeginsel. Echter, ecologisch gezien kan met compensatie elders (off-site) wellicht een grotere bijdrage worden geleverd aan het functioneren van het ecologisch netwerk of aan het behoud van biodiversiteit. In sommige gevallen doen ecologisch gezien de beste mogelijkheden zich voor in de nabijheid, terwijl in andere gevallen compensatie elders betere resultaten oplevert. Derhalve wordt voorgesteld om het nabijheidbeginsel los te laten en in plaats daarvan natuur te ontwikkelen op de locatie waar op dat moment de ecologische bijdrage het grootst is. Het loslaten van het nabijheidbeginsel geldt ook min of meer als voorwaarde indien het equivalentiebeginsel wordt losgelaten. Met de tweede hypothese wordt getoetst of de experts het hier mee eens zijn. De tweede hypothese luidt:

Hp 2) *Het nabijheidbeginsel moet worden losgelaten, in plaats daarvan dient natuur te worden ontwikkeld op de locatie waar op dat moment de ecologische bijdrage het grootst is.*

5.2.2 Hypothesen met betrekking tot de opzet van het compensatieproces

Ten aanzien van de *opzet* rondom het compensatieproces moet eveneens een aantal vraagstukken worden beantwoord. Zo wordt het opzetten van een compensatiebank in veel landen als oplossing gezien om het compensatieproces effectiever te laten verlopen. Ook ARCADIS heeft in het verleden getracht een compensatiebank in Nederland op te zetten. Echter, doordat de investeerder zich op

het laatste moment heeft teruggetrokken, heeft ARCADIS het project afgeblazen. Ondanks dat het opzetten van een compensatiebank in het verleden in Nederland is mislukt, onderzoeken diverse partijen of het opzetten van een compensatiebank haalbaar en rendabel is. In analogie met het Duitse systeem wordt met de derde hypothese getoetst of het met betrekking tot het compensatieproces niet effectiever is om een grondbank (Flächenpool) op te zetten in plaats van een compensatiebank. Om het verschil tussen beide soorten banken duidelijk te maken volgt van beide een korte omschrijving:

- In het kort wordt hier verondersteld dat een grondbank als bemiddelaar is betrokken bij de vraag naar, en het aanbod van compensatielocaties. De bank is actief op zoek naar geschikte en beschikbare compensatielocaties. Potentiële locaties worden gelabeld en met alle kenmerken opgeslagen in een database waardoor het gemakkelijk is om de juiste locatie bij de juiste compensatieverplichtingen te vinden.
- In tegenstelling tot een grondbank is een compensatiebank ook betrokken bij het ontwikkelen van natuur. Een compensatiebank probeert in te spelen op vraag en aanbod van compensatieverplichtingen door op voorhand natuur te ontwikkelen. De op voorhand ontwikkelde natuur kan aan de hand van een puntensysteem worden verhandeld aan compensatieplichtigen.

Voor zowel een juiste werking van een grondbank als een compensatiebank moet er flexibeler worden omgegaan met het nabijheidbeginsel en, zij het in mindere mate voor de grondbank, het equivalentiebeginsel. Ongeacht of er flexibeler wordt omgegaan met deze beginselen, wordt er bij de derde hypothese vanuit gegaan dat het opzetten van een grondbank een hogere kans van slagen heeft in vergelijking met een compensatiebank. Met de derde hypothese wordt onderzocht of de respondenten daar hetzelfde over denken. De derde hypothese luidt:

Hp 3) *In de Nederlandse situatie heeft het opzetten van een grondbank een hogere kans van slagen in vergelijking met het opzetten van een compensatiebank.*

De wijze waarop de administratie van, en de controle op compensatieverplichtingen plaatsvindt wordt in Nederland in de huidige situatie, met uitzondering van Boswet compensatie, als onbevredigend ervaren. Administratief gezien zijn zowel gemeente als provincie niet op de hoogte van lopende compensatieprojecten. Wat betreft de controlerende taken heeft het bevoegd gezag over het algemeen te maken met capaciteitsproblemen waardoor zij niet goed kunnen worden uitgevoerd. Tevens ligt de verantwoordelijkheid voor dergelijke taken niet bij dezelfde partij wat beide processen ineffectief en onduidelijk maakt. Derhalve wordt voorgesteld om de verantwoordelijkheid ten aanzien van administratieve en controlerende taken bij één partij op regionaal niveau onder te brengen. De vierde hypothese toetst of de respondenten het hiermee eens zijn en luidt:

Hp 4) *Om de effectiviteit van de administratieve en controlerende taken te vergroten, dient de verantwoordelijkheid hiervoor bij één organisatie op regionaal niveau ondergebracht te worden.*

Indien de experts het eens zijn met voorgaande hypothesen en de nodige veranderingen worden doorgevoerd, kan de effectiviteit van het compensatieproces worden verhoogd. Mocht het desondanks toch voorkomen dat compensatieverplichtingen niet naar behoren worden uitgevoerd, dan moet het bevoegd gezag voldoende mogelijkheden hebben om sancties op te opleggen. Uit ervaringen in het verleden is gebleken dat het bevoegd gezag hiertoe op grond van het bestemmingsplan alleen te weinig mogelijkheden heeft. Destijds werd aangeraden om een privaatrechtelijke overeenkomst inclusief tijdgrens en boeteclausule af te sluiten zodat een gang naar de rechter kan worden afgedwongen. Hoewel veel compensatieplichtigen met meer compensatiemogelijkheden hoogstwaarschijnlijk hun verplichtingen zullen nakomen, wordt het met het *verplicht* stellen van een privaatrechtelijke overeenkomst gemakkelijker om kwaad willenden tot compensatie te dwingen. De inhoud van de overeenkomst moet daarvoor wel op een uniforme wijze gecontroleerd kunnen worden. Met de vijfde en laatste hypothese wordt getoetst of de respondenten een privaatrechtelijke overeenkomst willen verplichten. Hypothese vijf luidt:

Hp 5) *Door het verplicht stellen van een privaatrechtelijke overeenkomst, inclusief tijdgrens en boeteclausule, zal de effectiviteit van het compensatieproces worden vergroot.*

5.3 Onderzoeksmethode

Deze paragraaf gaat in op de gebruikte methoden waarmee de hypothesen empirisch worden getoetst. Ten eerste zal in paragraaf 5.3.1 de onderzoeksstrategie van deze studie inzichtelijk worden gemaakt. Vervolgens wordt het onderzoeksontwerp van het empirisch onderzoek toegelicht in paragraaf 5.3.2. Paragraaf 5.3.3 gaat in op de methoden die zijn gebruikt om data te verzamelen. Ten slotte zal in paragraaf 5.3.4 worden toegelicht hoe de verzamelde data wordt geanalyseerd.

5.3.1 Onderzoeksstrategie

Hypothetisch deductief

De geformuleerde hypothesen komen voort uit de theorie. De algemene opzet die in dit onderzoek wordt gehanteerd valt zodoende onder de hypothetisch deductieve methode. De hypothetisch deductieve methode is onder te verdelen in verschillende fasen. In de eerste fase wordt aan de hand van een literatuuronderzoek het probleem omschreven (beleidsmatig- en theoretisch kader). Vervolgens worden in de tweede fase één of meerdere hypothesen over de vastgestelde problematiek geformuleerd om het verdere onderzoek richting te geven (paragraaf 5.2). In de derde fase wordt data verzameld waarmee de hypothesen worden getoetst. De keuze van de onderzoeksinstrumenten die hierbij worden gebruikt hangt af van de type vragen die beantwoord dienen te worden. In de volgende fase wordt de verkregen data geanalyseerd (hoofdstuk 6). Leveren de resultaten niet de gewenste eenduidigheid op, dan worden er opnieuw vragen geformuleerd en wordt getracht deze door middel van nader onderzoek te beantwoorden. In de vijfde fase wordt zoveel mogelijk van de informatie geïntegreerd tot een totaalbeeld (Hoofdstuk 7). Dit leidt tot de formulering waarin de aard van de problematiek, eventuele oorzaken en oplossingsmogelijkheden worden aangegeven. Eventuele oplossingen kunnen worden doorgevoerd en geïmplementeerd of er kan andere actie worden ondernomen. In fase zes worden de acties die al dan niet zijn uitgevoerd geëvalueerd. De resultaten van de evaluatie kunnen vervolgens aanleiding geven om eerdere fasen uit het zojuist beschreven proces nogmaals te doorlopen totdat het gewenste eindresultaat is bereikt (Bryman, 2008). Dit onderzoek zal niet verdergaan dan de vijfde fase, het formuleren van een

totaalbeeld waarin de problematiek, oorzaken en eventuele oplossingsmogelijkheden worden weergegeven. Het onderzoek zal wel een aantal aanbevelingen geven voor implementatie in de praktijk en eventueel vervolg onderzoek.

5.3.2 Onderzoeksontwerp

Comperatieve onderzoeksontwerp

De voorstellen die zijn gedaan in paragraaf 5.2 kunnen grote veranderingen teweeg brengen in het compensatieproces. Het gaat er namelijk om of er onder actoren animo is om voorgestelde aanpassingen te implementeren, waardoor uiteindelijk de effectiviteit van het proces kan worden verhoogd. Aangezien het met betrekking tot de Nederlandse situatie deels om relatief nieuwe concepten gaat, zijn zowel case- als cross-sectionele studies hier niet voor geschikt. Dergelijke studies vragen in dit geval ook meer tijd dan voor dit onderzoek beschikbaar is. Volgens Bryman (2008) past het comperatieve onderzoeksontwerp (comparative design) beter bij een dergelijke opzet. Het comperatief ontwerp houdt in dat minimaal twee contrasterende cases worden onderzocht (Bryman, 2008). Vertaalt naar deze studie zijn dat de verschillende partijen die betrokken zijn bij het compensatieproces. Het gaat grofweg om ondernemers, beleidsmakers, belangenorganisaties en onderzoekers.

Kwalitatief onderzoek

Doel van dit onderzoek is om aanbevelingen te doen die de effectiviteit van het compensatieproces kunnen verhogen. De verwachting is dat dit doel kan worden bereikt indien gehoor wordt gegeven aan de voorstellen die zijn gedaan in paragraaf 5.2. Ondanks dat kwalitatief onderzoek en een deductieve analyse niet populair zijn in kwalitatieve kringen, is om het gewenste resultaat te bereiken toch gekozen voor een kwalitatieve aanpak. De keuze hiervoor is gebaseerd op een aantal punten. Ten eerste is er met betrekking tot de Nederlandse situatie naast meerdere, op casus gebaseerde, evaluatiestudies weinig onderzoek verricht naar het compensatieproces. Vanwege de over het algemeen overeenkomende resultaten, houdt dit tevens in dat er slechts een beperkte hoeveelheid theorie beschikbaar is. Ten tweede is er sprake van praktijkgericht onderzoek waarmee niet alleen het onderzoeksonderwerp wordt bestudeerd, maar tevens wordt getracht om verbeteringen aan te brengen in de maatschappij. Tot slot, en dat is wellicht de belangrijkste reden, is het met kwalitatief onderzoek mogelijk om dieper in te gaan op bepaalde thema's die aan de orde komen. Naast thema's uit het literatuuronderzoek gaat het daarbij om thema's waar *of* door de onderzoeker zelf niet aan is gedacht en deze tijdens het empirisch onderzoek aan bod komen, *of* waarvan de onderzoeker tijdens het empirisch onderzoek denkt dat zij een wezenlijke bijdrage kunnen leveren aan de resultaten. Voorgaande punten sluiten volgens Boeije (2005) goed aan bij kwalitatief onderzoek (Boeije, 2005). Daarnaast wordt volgens Van Staa & Evers (2010) deductie wel degelijk toegepast in kwalitatief onderzoek, zij het op een minder rigide wijze in vergelijking met kwantitatief onderzoek (Van Staa & Evers, 2010).

5.3.3 Methodiek

Semi-gestructureerd interview

Het semi-gestructureerd interview heeft kenmerken van zowel het gestructureerde als het ongestructureerde interview. Bij het gestructureerde interview vindt onderzoek plaats aan de hand van een uitgewerkt interviewschema. Één van de voordelen van deze methode is dat er over het

algemeen minder ruimte is voor invloeden van de interviewer. Daardoor wordt het gestructureerde interview als meer objectief ervaren. In tegenstelling tot het gestructureerde interview, kunnen ongestructureerde interviews ook informatie opleveren die de onderzoeker niet van te voren heeft voorzien. Dergelijke informatie kan ten goede komen aan het realisme van het onderzoek. Een ander voordeel betreft het feit dat met ongestructureerde interviews dieper kan worden ingegaan op kwesties die van belang lijken terwijl dit van te voren niet als zodanig werd bestempeld. De vragen staan dan ook vooraf nog niet geheel vast, wel heeft de interviewer van te voren een aantal onderwerpen vastgesteld die in ieder geval besproken moeten worden. Daarnaast heeft de respondent de ruimte om zaken in te brengen die vallen binnen de kaders van de vooraf vastgestelde onderwerpen (Bryman, 2008; Boeije, 2005).

Op grond van voorgaande motieven is besloten om in dit onderzoek gebruik te maken van semi-gestructureerde interviews²⁵. Door de kwesties voor te leggen aan 'experts' op het gebied van natuurcompensatie kan, met behulp van semi-gestructureerde interviews, immers worden achterhaald *waarom* men juist wel of niet achter de voorstellen staat. Het is dan ook de bedoeling om de kwesties vanuit het perspectief van de onderzochte instelling en/of mens te leren kennen. Het interview zal plaatsvinden aan de hand van een topiclijst en openvraagstellingen. De topiclijst is zo samengesteld dat alle thema's die voor het onderzoek van belang zijn tijdens het interview aan de orde komen. Om het karakter zo open mogelijk te houden, is er geen strikte volgorde waarin de thema's worden behandeld. De interviews worden mondeling afgenomen en opgenomen zodat zij op een later tijdstip kunnen worden uitgewerkt.

Samenstelling onderzoeksgroep

Zoals reeds kort naar voren is gekomen, en uit het beleidsmatig- en theoretisch kader kan worden opgemaakt, zijn er diverse partijen betrokken bij het compensatieproces. Er wordt getracht deze partijen (ondernemers, beleidsmakers, belangenorganisaties en onderzoekers) allen te betrekken in dit onderzoek (zie bijlage 1 voor een overzicht en achtergrond van alle respondenten). Door iedere categorie in het onderzoek te betrekken, is het wellicht mogelijk om een koppeling te maken met bepaalde perspectieven.

De selectie van respondenten is zowel gebaseerd op een combinatie van sneeuwbal en theoretische sampling. Enerzijds wordt aan de hand van contacten van reeds geïnterviewde respondenten getracht contact te leggen met potentiële respondenten (sneeuwbal sampling). Anderzijds worden potentiële respondenten geselecteerd op grond van reeds bestudeerde gevallen zodat niet alleen respondenten uit één categorie in het onderzoek zijn vertegenwoordigd en op basis van hun eventuele bijdrage aan het onderzoek (theoretische, oftewel doelgerichte sampling) (Bryman, 2008; Boeije, 2005). Aanvankelijk zou de grootte van het aantal respondenten in dit onderzoek worden bepaald door het bereiken van theoretische saturatie. In principe betekent dit dat het onderzoek doorgaat totdat er geen relevante informatie meer uit de interviews wordt verkregen. Echter, omwille van de beschikbare tijd wordt in dit onderzoek genoeg genomen met een beperkt aantal respondenten (11) uit de verschillende categorieën. Duidelijk is dat dit beperkte aantal geen afgeleide vormt van de werkelijkheid.

²⁵ Naast het afnemen van semi-gestructureerde interviews, is er ten behoeve van dit onderzoek ook een discussiemiddag omtrent compensatiebanken bijgewoond (zie bijlage 2).

5.3.4 Data-analyse

Transcriptie interviews

De tekst van de opgenomen interviews wordt uitgetypt waarbij wordt gestreefd naar volledigheid. De opname wordt meerdere malen beluisterd zodat ook de moeilijk verstaanbare passages correct worden weergegeven. Daar waar mogelijk, wordt niet relevante tekst zoals tussenwerpsels, gestotter en herhalingen weggelaten. De transcriptie wordt daarentegen niet volledig taalkundig correct gemaakt. Doordat taalfouten slechts deels worden gecorrigeerd, blijft de transcriptie dicht bij de woordkeuze van de sprekers.

Analyse transcripties

De analyse van de data die is verkregen uit de interviews zal zich met name richten op de thema's, oftewel de hypothesen, die als input dienen voor het onderzoek. Daarnaast worden ook zaken meegenomen die wel belangrijk worden geacht voor het onderzoek, maar waar vooraf niet aan is gedacht door de onderzoeker. Er wordt geen aandacht besteed aan onderwerpen die geen betrekking hebben op het onderzoek. Hoewel er geen coderingsprogramma wordt gebruikt, wordt de data in principe gecodeerd alvorens verslaglegging zal plaatsvinden.

Betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek

De betrouwbaarheid van data verzameling wordt relatief goed geborgd doordat alle interviews worden opgenomen. Ruis in de opname kan de kwaliteit van de uitwerking echter verminderen. De betrouwbaarheid van de data analyse is in dit onderzoek grotendeels gerelateerd aan het interpretatief vermogen van de onderzoeker. Interpretaties worden echter alleen gebaseerd op feitelijke informatie (argumenten), er wordt geen rekening gehouden met de wijze waarop respondenten de informatie overbrengen.

Doordat iedere respondent antwoordt vanuit haar/zijn eigen optiek en visie, en doordat het beperkte aantal interviews geen afgeleide vormt van de werkelijkheid, zullen individuele visies in dit onderzoek sterker worden weergegeven dan in de realiteit het geval is. Dit gegeven kan de betrouwbaarheid enigszins doen schaden. Daarnaast is gebleken dat de definities met betrekking tot groundbanken dan wel compensatiebanken niet altijd juist zijn begrepen. Hier is tijdens de analyse van de resultaten rekening mee gehouden. Om eventuele onterechte interpretaties van de onderzoeker zoveel mogelijk te vermijden zijn de uiteindelijke conclusies en aanbevelingen voor publicatie naar alle respondenten gestuurd zodat zij hierop konden reageren. Slechts de helft van alle respondenten heeft daar gebruik van gemaakt.

Een bedreiging voor de validiteit wordt veroorzaakt als het type respondenten dat deelneemt aan het onderzoek niet voldoende is gekwalificeerd. Een gebrek aan gekwalificeerde personen zal de validiteit verlagen. Aan de andere kant wordt de validiteit verhoogd indien gekwalificeerde en/of belangrijke personen aan het onderzoek deelnemen. Over het algemeen zijn de respondenten van dit onderzoek voldoende, dan wel niet volledig gekwalificeerd.

Vanwege de specifieke situatie in Nederland (bevolkingsgrote, landoppervlak, stedelijke druk, beleid etc) is generaliseerbaarheid slechts tot op beperkte mate mogelijk.

6 ONDERZOEKSRESULTATEN & ANALYSE

Hoofdstuk 6 gaat in op de resultaten van het empirisch onderzoek, daarbij staat de derde onderzoeksvraag centraal; *welke aanpassingen kunnen de effectiviteit van het compensatieproces in Nederland verhogen?* In hoofdstuk 3 en 4 zijn al een aantal mogelijke oplossingen aangereikt om de effectiviteit van het proces te verhogen. Vervolgens zijn in hoofdstuk 5 een aantal hypothesen opgesteld waardoor het compensatieproces effectiever zal verlopen. Met het onderzoek wordt getracht te achterhalen of een aantal ‘experts’ op het gebied van natuurcompensatie het met deze hypothesen eens of oneens zijn.

Allereerst zal in paragraaf 6.1 een korte toelichting volgen op de afkomst van de respondenten en de weergave van de resultaten. Vervolgens worden de resultaten in paragraaf 6.2 per hypothese nader toegelicht. Paragraaf 6.3 zal ingaan op een aantal andere interessante bevindingen die aan het licht zijn gekomen tijdens het afnemen van de interviews, maar niets te maken hebben met de hypothesen. Ten slotte zullen in paragraaf 6.4 de belangrijkste conclusies worden herhaald.

6.1 Toelichting deelnemende respondenten en weergave resultaten

Afkomst en aantal respondenten

In totaal hebben elf personen deelgenomen aan het onderzoek (bijlage 1). De deelnemers zijn afkomstig van verschillende overheidsinstellingen en organisaties zoals het ministerie van EL&I, Dienst Landelijk Gebied (DLG), Rijkswaterstaat (RWS), Interprovinciaal Overleg (IPO), Nationaal Groenfonds, provincie Utrecht (3 respondenten), Natuurmonumenten, Cascade (vereniging van zand- en grindproducenten) en het Landbouw Economisch Instituut wat onderdeel is van Wageningen University & Research centre (LEI, onderdeel van Wageningen UR). Ook is er een discussiemiddag bijgewoond over de toepassing van compensatiebanken in Nederland (bijlage 2).

Weergave resultaten

De belangrijkste resultaten worden per hypothese weergegeven in onderstaande tabel. De eerste kolom bevat de hypothese en het bijbehorende nummer wat correspondeert met de hypothesen uit paragraaf 5.2. De tweede kolom bevat het aantal afwegingen. Aan de hand hiervan wordt duidelijk hoeveel van de respondenten het in grote lijnen met de hypothese *eens* of *oneens* zijn. Het aantal respondenten wat geen duidelijke mening heeft gegeven, of waarbij hun mening niet direct uit het interview kan worden opgemaakt, wordt aangegeven in het vakje *anders*. Het vakje met *totaal* geeft het totale aantal van de respondenten. In de derde kolom worden de belangrijkste punten weergegeven die betrekking hebben op de hypothese. Aan de hand hiervan wordt in één oogopslag duidelijk waarom bepaalde aanpassingen wel of niet in gebruik moeten worden genomen. Uiteraard zal een begeleidende tekst dieper op deze overwegingen ingaan.

Hypothese nr.			
Aantal afwegingen	In grote lijnen eens	In grote lijnen oneens	Anders	Totaal
		x	x	x
Belangrijkste punten	•			
	•			

Tabel 1: Voorbeeld tabel met betrekking tot de weergave van de resultaten.

6.2 Onderzoeksresultaten met betrekking tot de hypothesen

In deze paragraaf volgen de resultaten met betrekking tot de hypothesen uit hoofdstuk 5. Daarbij zal iedere hypothese in een aparte paragraaf worden behandeld. Allereerst volgt een korte inleiding en, indien van toepassing, het vigerend beleid. Daarna zal dieper worden ingegaan op de daadwerkelijke resultaten.

6.2.1 Hypothese 1

Inleiding

In de eerste hypothese staat *de soort* natuur centraal die moet worden gecompenseerd. Er werd voorgesteld om het equivalentiebeginsel los te laten zodat het mogelijk wordt om natuur te ontwikkelen waar op dat moment ecologisch gezien het meest behoefte aan is. Zodoende staat enerzijds de hoeveelheid te compenseren natuur ter discussie, anderzijds het type natuur. Met de eerste hypothese wordt getoetst of de respondenten ook het equivalentiebeginsel willen loslaten, of daar liever toch aan vast willen blijven houden. De eerste hypothese luidt:

Hp 1) *Het equivalentiebeginsel moet worden losgelaten, in plaats daarvan dient natuur ontwikkeld te worden waar op dat moment ecologisch gezien het meest behoefte aan is.*

Uit het onderzoek blijkt dat drie van de elf respondenten het in grote lijnen eens zijn met de hypothese (resp. 1, 7 & 10, bijlage 1). Wat betreft de acht overige respondenten kan het equivalentiebeginsel wel worden losgelaten, maar stellen zij aanvullende eisen met betrekking tot het bepalen van de te nemen compensatieverplichtingen. Over het algemeen vinden zij dat er meer moet worden gekeken naar de context van de aantasting en de doelstelling die geldt voor het gebied (resp. 2 t/m 6, 8, 9 & 11 bijlage 1). Overigens geldt voor een groot deel van de respondenten dat het loslaten van het equivalentiebeginsel vraagt om een puntensysteem zodat natuurtypen in elkaar omgerekend kunnen worden (resp. 4, 5, 7 & 11, bijlage 1). Aangezien dit punt voor meerdere hypothesen van belang is, wordt hier pas in paragraaf 6.3.1 verder op ingegaan.

Hypothese 1	<i>Het equivalentiebeginsel moet worden losgelaten, in plaats daarvan dient natuur ontwikkeld te worden waar op dat moment ecologisch gezien het meest behoefte aan is.</i>			
Aantal afwegingen	In grote lijnen eens	In grote lijnen oneens	Anders	Totaal
	3	0	8	11
Belangrijkste punten	<ul style="list-style-type: none"> • Bepalen compensatieverplichtingen is context afhankelijk • Redeneren vanuit doelstellingen kan leidraad bieden • Ecologisch gezien moet rekening worden gehouden met het functioneren van het ecologisch netwerk en behoud aan biodiversiteit • Maatschappelijk gezien is er meer behoefte aan openbare natuur in plaats van ecologisch hoogwaardige ontoegankelijke natuur • Eventueel onderscheid maken in compensatie op basis van ecologische aantasting en op basis van aantasting van groen in het algemeen • Prioriteit moet niet alleen liggen op kwaliteit dan wel kwantiteit 			

Tabel 2: Resultaten met betrekking tot hypothese 1.

Vigerend beleid

Uitgaande van het vigerende beleid, geldt met betrekking tot de EHS het equivalentiebeginsel. Indien er gecompenseerd moet worden, mag er geen netto-verlies aan areaal, kwaliteit en samenhang optreden (resp. 2, 4, 9 & 11, bijlage 1). Als het gaat om Natura 2000-gebieden, is de enige eis dat desbetreffende soorten en habitatten in een gunstige staat van instandhouding gehouden moeten worden. Er worden geen afzonderlijke eisen gesteld aan het oppervlakte. Ook als het gaat om compensatie op basis van de Ff-wet hoeven desbetreffende soorten alleen in een gunstige staat van instandhouding gehouden te worden. Daarentegen gaat de Boswet wel uit van compensatie in hetzelfde oppervlakte. Overigens is het vaak bij EHS- en Ff-wet compensatie zo dat juist een extra toeslag op het te compenseren areaal wordt gelegd. De extra toeslag is ter compensatie van het kwaliteitsverlies gedurende de ontwikkeltijd van de compensatienatuur (resp. 4, 5 & 11, bijlage 1). Overigens kunnen provincies aan de hand van de provinciale Structuurvisie of een verordening verder invulling geven aan het nationale beleid.

Nadelen loslaten equivalentiebeginsel

Één van de nadelen van het loslaten van het equivalentiebeginsel, als er tenminste wordt uitgegaan van de basis van compensatie (het terugbrengen van verloren gegane waarden en herstellen van verstoord ecologisch functioneren), is dat het in het algemeen mogelijk wordt om een kleiner oppervlak van hogere kwaliteit terug te brengen (resp. 11, bijlage 1). Verschillende respondenten geven aan dat bij het loslaten van het equivalentiebeginsel dan ook niet alleen maar moet worden gekeken naar ecologische kwaliteit. In theorie zou daardoor immers een groot deel van het areaal aan natuur langzaam kunnen verdwijnen.

“Als je alleen maar accent legt op ecologische kwaliteit, dan blijft er op een gegeven moment geen oppervlak meer over.” (resp. 3, bijlage 1).

“Het is alleen zo dat als (...) je steeds in oppervlakte kleiner gaat compenseren, de EHS langzaam wordt opgegeten en dat heeft consequenties.” (resp. 7, bijlage 1).

“Uiteindelijk wordt er wel geprobeerd om ernaar te streven dat het oppervlak aan natuur niet afneemt. Dus de focus ligt niet alleen op de kwaliteit, ook de kwantiteit moet in beeld blijven.” (resp. 4, bijlage 1).

Hoewel theoretisch gezien het areaal aan natuurgebieden kan afnemen als het equivalentiebeginsel wordt losgelaten, is het inhoudelijk echter ondenkbaar dat er alleen maar kwaliteit kan worden geleverd zonder dat daar een gebied voor is. In de praktijk is het dan ook onwaarschijnlijk dat het in minimale oppervlakte zal resulteren. Wel zal soms het gevoel ontstaan dat er natuur verloren gaat (resp. 6, bijlage 1).

Een ander nadeel van het loslaten van het equivalentiebeginsel is dat in theorie een heel andere natuurverdeling kan ontstaan (resp. 9, bijlage 1). Echter, met een heel andere natuurverdeling zou het functioneren van het ecologisch netwerk als geheel kunnen worden verstoord. In de praktijk zullen dergelijke ontwikkelingen zowel ecologisch als maatschappelijk/bestuurlijk dan ook niet worden ondersteund (resp. 11, bijlage 1).

Compensatie is context afhankelijk

Hoewel er ecologisch gezien weinig redenen lijken te zijn om de eerste hypothese te verwerpen, wijst het onderzoek uit dat er naast ecologische belangen ook andere belangen spelen. Daarom is het volgens een groot deel van de respondenten niet mogelijk om, indien het equivalentiebeginsel wordt losgelaten, direct de prioriteit te leggen op de ontwikkeling van natuur waar ecologisch gezien het meest behoefte aan is. Daarentegen geven de meeste respondenten aan dat de te nemen compensatieverplichtingen afhangen van de context (resp. 2 t/m 6, 8, 9 & 11 bijlage 1).

“Je zou dan per geval moeten bekijken wat je ergens wilt. Het is per soort en per gebied maatwerk.” (resp. 2, bijlage 1).

“Het is afhankelijk om welk soort natuur het gaat, wat is bijvoorbeeld de bijzonderheid en de juridische status van de natuur? (...) Als het in ecologische zin niet zo heel erg belangrijk is, kan je er ook voor kiezen om iets te compenseren wat in ecologische zin juist wel een belangrijke bijdrage zou kunnen leveren. Aan de andere kant zou je ook kunnen kijken waar de maatschappij het meest behoefte aan heeft.” (resp. 8, bijlage 1).

“Je moet weten wat er verloren gaat en hoe dat moet worden gecompenseerd. Dan hangt het er heel erg vanaf waar het is, wat de ingreep is en wat de functie van het aangetaste stuk is. (...) Het is alleen maar dat mensen een bepaalde waarde opleggen aan iets. Natuur zelf heeft geen besef van waarde. Je hebt iets weggehaald wat je kennelijk heel veel waard is, want je wilt eigenlijk niet dat het weggaat. Als het dan op een andere plek terug komt heeft het sowieso een andere context, het gaat er anders uitzien, je gaat het opnieuw aanleggen etc. (...) Wat voor soort natuur wordt ontwikkeld is dan ook minder relevant, zolang het maar wel functioneert als natuur.” (resp. 5, bijlage 1).

Hieruit blijkt dat er verschillende factoren van invloed zijn op het opstellen van de te nemen compensatieverplichtingen. Een aantal van de factoren²⁶ zal in het verdere verloop van de paragraaf nader worden toegelicht.

Ecologische overwegingen

Één van de factoren wordt ingegeven door de ecologische doelstellingen²⁷ die gelden voor het aangetaste en te ontwikkelen gebied. Als de doelstellingen helder zijn vastgelegd, dan kan ‘in-kind’ compensatie een vereiste zijn, ook al is er ecologisch gezien meer behoefte aan ‘out-of-kind’ compensatie. De behoefte aan ‘in-kind’ compensatie wordt in dat geval echter vanuit de doelstellingen bepaald en is daarentegen niet van tevoren vastgelegd (resp. 6, bijlage 1). Echter, niet voor elk ecologisch doel is ‘in-kind’ compensatie een vereiste. Sommige doelstellingen kunnen wat rek hebben in de soort compensatie. Stel dat er een populierenbos wordt aangetast wat voor houtproductie bestemd is, dan kan ‘out-of-kind’ compensatie ecologisch gezien meer toevoegen. Hetzelfde geldt als de aantasting natuurwaarden betreft waar nog genoeg van bestaat en zodoende

²⁶ Aangezien hypothesen één en twee onderling nauw samenhangen, zijn sommige van de factoren die aan bod komen ook van invloed op de tweede hypothese.

²⁷ De mate van detail voor de beoogde doelstellingen kan onderling erg verschillen. Voor sommige gebieden worden bijvoorbeeld exacte soorten en plekken voorgeschreven, terwijl voor een ander gebied een hoger abstractieniveau geldt (resp. 6, bijlage 1).

de doelstellingen niet in gevaar komen (resp. 7 & 9, bijlage 1). Daarom moet er vanuit het doel inhoudelijk gemotiveerd worden of er behoefte is aan 'in-kind' of 'out-of-kind' compensatie (resp. 6, bijlage 1).

Echter, als blijkt dat 'in-kind' compensatie niet mogelijk is terwijl dit vanuit de doelstellingen wel wordt vereist, kunnen de doelstellingen en de kwaliteit van het desbetreffende natuurdoel(type) wellicht ook op een hoger abstractie niveau worden gerealiseerd. Om te bepalen welke varianten hieraan kunnen voldoen en hoeveel areaal per variant moet worden ontwikkeld, is het nodig om natuurwaarden in elkaar om te kunnen rekenen (resp. 3, bijlage 1). Mocht blijken dat de beoogde doelstellingen na een aantal jaar niet haalbaar zijn, kunnen ze worden heroverwogen en bijgesteld. Een keuze voor eventuele aanpassingen moet uiteraard goed worden onderbouwd (resp. 6, bijlage 1). Zodoende is er behoefte aan een systeem waarmee natuurdoel(type)en in elkaar omgerekend kunnen worden als 'out-of-kind' compensatie mogelijk wordt gemaakt (resp. 6, bijlage 1). In paragraaf 6.3 wordt er nader ingegaan op de criteria die de respondenten aan een dergelijk systeem stellen.

De vraag is of de ecologische doelstellingen van het aangetaste gebied dusdanig belangrijk zijn dat zij de voorkeur verdienen boven de ecologische doelstellingen van andere gebieden. Het kan namelijk ook zo zijn dat er op een andere locatie dringend behoefte is aan natuurontwikkeling om het functioneren van het ecologisch netwerk te borgen. Evenzo moet, ook als 'in-kind' compensatie een vereiste is maar beschikbare compensatielocaties alleen 'out-of-kind' compensatie toelaten, worden overwogen of de compensatieverplichtingen niet beter op een andere locatie kunnen worden gerealiseerd. Aan de andere kant kan in dit geval via onteigening misschien wel een geschikte locatie worden verkregen.

Maatschappelijke overwegingen

Hoewel de concrete natuurwaarden misschien wel erg vooruit gaan als vijftig hectare dennenbos wordt gecompenseerd met één hectare supernatuur, zal dergelijke 'out-of-kind' compensatie maatschappelijk niet meer als afdoende worden aanvaard (resp. 11, bijlage 1). Naast ecologische doelstellingen zijn er ook maatschappelijke doelstellingen van invloed op de beslissing die moet worden genomen. Zo vervult de natuur in Nederland bijvoorbeeld een belangrijke rol als het gaat om recreatiemogelijkheden. Stel dat er een gebied wordt aangetast waarin veel wordt gerecreëerd, dan heeft de maatschappij wellicht meer behoefte aan de ontwikkeling van een gebied met een even groot recreatief vermogen in plaats van kwaliteitsverbeteringen in een gebied waar niemand mag komen. Bovendien moet er rekening worden gehouden met hoeveel groen er überhaupt in de omgeving aanwezig is. Is het aanbod niet voldoende, dan is er wellicht meer behoefte aan een groter oppervlak van laagwaardige natuur (resp. 2, bijlage 1). Ook hier geldt dat de gemaakte keuze goed onderbouwd moet zijn zodat de maatschappij weet waarom andere mogelijkheden niet worden uitgevoerd (resp. 9, bijlage 1).

Voor degene die het wel eens zijn met de hypothese, is het maatschappelijk draagvlak van minder groot belang.

“Je kunt best X vervangen door Y. Er moet wel een compleet beeld blijven zodat X niet helemaal kan verdwijnen, maar als het handig is om X ergens te compenseren met Y dan is

dat prima. (...) Het draagvlak moet dan maar worden verkregen via het besef hoe belangrijk iets is.” (resp. 10, bijlage 1).

Onderscheid in compensatieverplichtingen

Gezamenlijk maken alle overwegingen die aan de respondenten zijn ontleend het duidelijk dat er met een hoop belangen rekening moet worden gehouden. Volgens een aantal respondenten is het daarom wellicht zinvoller om onderscheid te maken in de soort aantasting om zo de passende compensatieverplichtingen te kunnen vaststellen (resp. 3 & 8, bijlage 1).

“Als de aangetaste natuur niet zo bijzonder is dan dient de voorkeur uit te gaan naar de kwantiteit. Maatschappelijk gezien biedt kwantiteit meerwaarde omdat meer mensen er gebruik van kunnen maken. Als het daarentegen wel om bijzondere natuur gaat, dan moet de prioriteit uitgaan naar de ecologische kwaliteit en levensvatbaarheid, oftewel naar de toekomstbestendigheid.” (resp. 8, bijlage 1).

Een andere optie is om compensatieverplichtingen te splitsen over meerdere projecten indien blijkt dat niet alles in één project kan worden gerealiseerd. Op de ene locatie kunnen dan bijvoorbeeld kwaliteitsverbeteringen plaatsvinden, terwijl op een andere locatie de resterende verplichtingen in kwantiteit worden gecompenseerd (resp. 2, bijlage 1). Beide opties vereisen min of meer een flexibelere omgang van zowel het equivalentiebeginsel als het nabijheidbeginsel. Wellicht overbodig om te melden, geldt dat een waardering- en puntensysteem voor beide methoden van groot belang is (zie paragraaf 6.3).

Conclusie

Het equivalentiebeginsel kan worden losgelaten, maar *niet* zodat het mogelijk wordt om natuur te ontwikkelen waar op dat moment ecologisch gezien het meest behoefte aan is. De te nemen compensatieverplichtingen zijn namelijk niet alleen afhankelijk van ecologische overwegingen, maar tevens van maatschappelijke overwegingen. Hoewel dit geen verassing is, blijken maatschappelijke overwegingen onder de respondenten wel zwaarder mee te wegen dan bij het opstellen van de hypothese is ingeschat. Compensatieverplichtingen die moeten worden genomen zijn dan ook erg context afhankelijk. Juist om aan die contextuele vereisten te voldoen, is het wenselijk om flexibeler om te gaan met ‘in-kind’ en ‘out-of-kind’ compensatie. De ene keer zal daardoor sprake zijn van ‘in-kind’ compensatie, terwijl een volgende keer ‘out-of-kind’ compensatie de voorkeur geniet. Bij het opstellen van de te nemen compensatieverplichtingen kan redenering vanuit doelstellingen enigszins een leidraad bieden. Daarbij moeten ecologische, maatschappelijke (en eigenlijk ook juridische en economische) belangen tegen en met elkaar worden afgewogen. Belangrijk is om vanuit het doel inhoudelijk te motiveren welk soort natuur er nodig is om in te zetten. Om het proces te vergemakkelijken kan eventueel onderscheid worden gemaakt tussen compensatieverplichtingen op basis van ecologische aantasting en op basis van groen in het algemeen. Alles overziend zullen de compensatieverplichtingen die moeten worden genomen per geval verschillen vanwege de contextuele afhankelijkheid.

6.2.2 Hypothese 2

Inleiding

In de tweede hypothese staat de locatie waar gecompenseerd moet worden centraal. Vanuit ecologisch opzicht vormt het nabijheidsbeginsel een belemmering bij de zoektocht naar de meest optimale compensatielocatie. Met de tweede hypothese wordt onderzocht of er onder de respondenten animo is om het nabijheidsbeginsel los te laten. Uitgangspunt daarbij is dat 'off-site' compensatie ecologisch gezien over het algemeen een grotere bijdrage zal leveren in vergelijking met 'on-site' compensatie. De tweede hypothese luidt:

Hp 2) *Het nabijheidsbeginsel moet worden losgelaten, in plaats daarvan dient natuur te worden ontwikkeld op de locatie waar op dat moment de ecologische bijdrage het grootst is.*

Met betrekking tot de tweede hypothese blijkt het grootste gedeelte van de respondenten wel het nabijheidsbeginsel los te willen laten, maar vinden zij dat een compensatielocatie niet alleen vanuit ecologische overwegingen moet worden geselecteerd (resp. 2 t/m 8, bijlage 1). Onder hen zijn echter twee respondenten die het wel eens zijn met de stelling, maar ook een bepaalde grens willen stellen aan de afstand waarop mag worden gecompenseerd (resp. 2 & 7, bijlage 1). Drie van de respondenten zijn het in grote lijnen wel eens met de hypothese (resp. 9 t/m 11, bijlage 1). Daarentegen is ook één van de respondenten het in grote lijnen oneens en moet volgens desbetreffende respondent het nabijheidsbeginsel niet worden losgelaten (resp. 1, bijlage 1).

Hypothese 2	<i>Het nabijheidsbeginsel moet worden losgelaten, in plaats daarvan dient natuur te worden ontwikkeld op de locatie waar op dat moment de ecologische bijdrage het grootst is.</i>			
Aantal afwegingen	In grote lijnen eens	In grote lijnen oneens	Anders	Totaal
	3	1	7	11
Belangrijkste punten	<ul style="list-style-type: none">• Bepalen compensatielocatie is context afhankelijk• Redeneren vanuit doelstellingen kan leidraad bieden• Ecologisch gezien moet rekening worden gehouden met het functioneren van het ecologisch netwerk en behoud aan biodiversiteit• Maatschappelijk gezien is er meer behoefte aan 'on-site' compensatie• Eventueel onderscheid maken in compensatie op basis van ecologische aantasting en op basis van aantasting van groen in het algemeen			

Tabel 3: Resultaten met betrekking tot hypothese 2.

Vigerend beleid

Ten aanzien van EHS compensatie moet op basis van het vigerend beleid²⁸ worden gecompenseerd aansluitend of nabij het aangetaste gebied onder de voorwaarde dat er een duurzame situatie ontstaat. Wat betreft Natura 2000-gebieden moet de compensatie plaatsvinden in de

²⁸ Het lijkt er op dat in de toekomst ten aanzien van EHS compensatie op nationaal niveau twee vereisten worden geschrapt. Ten eerste om zo dicht mogelijk bij het aangetaste gebied te compenseren en ten tweede om dezelfde soort natuur te compenseren. Door het loslaten van deze vereisten wordt het zoekgebied naar een compensatielocatie een stuk groter. Voordat de nieuwe regels in werking treden, moet ze echter eerst worden vastgesteld (resp. 8, 9 & 11, bijlage 1).

biogeografische regio, maar wel zodanig dat de samenhang niet in gevaar komt (resp. 8, bijlage 1). Uitgaande van de Boswet moet iedere boom op dezelfde plaats worden herplant. Is dat niet mogelijk, dan mag elders worden gecompenseerd. Als het gaat om compensatieverplichtingen op basis van de Ff-wet, moeten soorten in een gunstige staat van instandhouding gehouden worden. Eventuele voorwaarden worden opgenomen in de vergunning die wordt afgegeven. Ook hier geldt dat provincies aan de hand van de provinciale Structuurvisie of een verordening verder invulling kunnen geven aan het nationale beleid.

Nadelen loslaten nabijheidbeginsel

Één van de respondenten is het niet eens met de hypothese en legt de prioriteit op de nabijheid van de compensatielocatie. Redenen hiervoor is de angst dat bij 'off-site' compensatie niet duidelijk is of compensatie in de toekomst überhaupt nog in Nederland zal plaatsvinden. Theoretisch gezien kan bij het loslaten van het nabijheidbeginsel het Nederlandse natuurareaal op den duur afnemen (resp. 1, bijlage 1). In het resterende deel van deze paragraaf zal duidelijk worden dat, indien er rekening wordt gehouden met de argumenten die hier worden weergegeven, deze angst kan worden ondervangen.

Compensatie is context afhankelijk

Het grootste deel van de respondenten geeft aan dat zij het moeilijk vinden om op voorhand bepaalde regels te hanteren met betrekking tot het bepalen van de meest geschikte locatie. Als reden wordt wederom genoemd dat een keuze erg casus afhankelijk is en zodoende wordt bepaald door de context en de doelstellingen die gelden voor het gebied (resp. 2 t/m 8, bijlage 1).

“De locatie van de compensatieverplichtingen heeft invloed op de hoeveelheid en soort natuur die wordt ontwikkeld.” (resp. 5, bijlage 1).

“Of de compensatielocatie in de nabijheid moet zijn hangt heel erg af van de waarden die je weghaalt. Is de waarde van het stukje natuur heel erg gerelateerd aan ter plaatse voorkomende soorten, of heeft het te maken met het functioneren als geheel, of gaat er heel veel kwaliteit verloren omdat de activiteit die je toelaat veel versturende werkingen heeft, dat is mede bepalend wat je wilt compenseren en waar. (...) Bij de locatie moet je kijken of het compensatieproject een toegevoegde waarde kan leveren en dat maakt het heel erg afhankelijk. Het hangt heel erg af van wat je tegen elkaar afweegt.” (resp. 5, bijlage 1).

Ook op het bepalen van de compensatielocatie zijn dan ook verschillende factoren van invloed. De belangrijkste overwegingen die hierbij een rol spelen worden nader toegelicht. Zoals gezegd zal echter per geval verschillen welke factoren het meest invloed hebben.

Ecologische overwegingen

Een ecologische overwegingen die in voorgaande paragraaf kort is toegelicht maar verdient om dieper er op in te gaan, betreft het functioneren van het ecologisch netwerk als geheel. Er zijn verschillende respondenten die aangeven dat bij de compensatieverplichtingen die genomen moeten worden, rekening moet worden gehouden met de grotere structuren/het grotere geheel, oftewel met het functioneren van het totale systeem (resp. 1, 2, 7, 10 & 11, bijlage 1).

“De samenhang van natuurwaarden, het ecologisch netwerk, is ook een kwaliteit. (...) De ruimtelijke samenhang en dus nabijheid zijn wel belangrijk.” (resp. 1, bijlage 1).

“Je moet zorgen dat je de compensatie daar neerlegt zodat je er ook echt iets mee kunt, en dat het grenst aan een ander natuurgebied en geen losse plukjes worden...” (resp. 2, bijlage 1).

“Het zou goed zijn om je te concentreren op hele grote ecologisch beschermde gebieden. Daar zou de natuur op zich meer bij gebaat zijn dan met heel veel kleine snippertjes.” (resp. 7, bijlage 1).

Hieruit blijkt in sommige gevallen ‘on-site’ compensatie juist een belangrijke voorwaarde te zijn voor ecologische winst. Dat geldt bijvoorbeeld als een aantasting plaatsvindt in een kwetsbaar systeem, of als op een bepaalde plaats met een aantasting de samenhang van het ecologisch netwerk verstoord dreigt te worden, of als er sprake is van specifieke abiotische omstandigheden. (resp. 1, 5, 7, 9 & 10, bijlage 1). ‘On-site’ compensatie wordt, net als in de vorige paragraaf het geval was bij ‘in-kind’ compensatie, vanuit de doelstelling bepaald. Het is daarentegen net zo goed mogelijk dat dergelijke zaken pleiten voor ‘off-site’ in plaats van ‘on-site’ compensatie.

Maatschappelijke overwegingen (draagvlak)

Naast ecologische overwegingen geven meerdere respondenten aan dat ook bij deze kwestie de maatschappelijke overwegingen een belangrijke rol spelen. Met name het verkrijgen van draagvlak lijkt zwaar mee te wegen als het gaat om maatschappelijke belangen.

“Voor de natuur zou het waarschijnlijk wel beter zijn om op de meest geschikte plaats en dus bovenregionaal te compenseren. Aan de andere kant is draagvlak en het behoud van draagvlak voor natuur ook iets wat voor de natuur heel belangrijk is.” (resp. 8, bijlage 1).

Zo heeft de maatschappij, over het algemeen, behoefte aan natuur in haar leefomgeving. Als er dan ergens natuur wordt aangetast of vernietigd dan wil de maatschappij er iets voor terug hebben. Uitgaande van de lokale bevolking wil zij het liefst de compensatie in de nabijheid (on-site) gerealiseerd hebben, zodat die locatie zelf ook nog eens kan worden bezocht of bekeken. Tevens wordt het voor de lokale bevolking dan mogelijk om een combinatie te leggen tussen de aangetaste natuur, waar zij mogelijk voor hebben geprocedeerd, en de gecompenseerde natuur. Hetzelfde geldt min of meer voor zowel initiatiefnemers als het bevoegd gezag. Zij willen echter bezwaar en beroepsprocedures zoveel mogelijk voorkomen. Daarnaast is ‘on-site’ compensatie goed voor het imago (resp. 2, 4, 5 & 7 t/m 10, bijlage 1).

De afstand tussen de ruimtelijke ontwikkeling en de compensatielocatie waarop nog draagvlak kan worden verworven is echter beperkt (resp. 5, bijlage 1). Een verklaring hiervoor is dat de omgeving het over het algemeen minder erg vindt als er een stuk natuur wordt aangetast waar niemand komt of recreatie beperkt is. Discussies met betrekking tot ‘on-site’ versus ‘off-site’ compensatie zullen in dat geval minder meespelen. Echter, als een gebied wordt aangetast waar maatschappelijk gezien wel veel gebruik van wordt gemaakt, zal het draagvlak en derhalve de nabijheid zwaarder meewegen (resp. 9, bijlage 1).

“Het feit dat mensen van natuur kunnen genieten en er een belevingswaarde uit kunnen halen zal nadrukkelijk een rol spelen bij de vraag of je in de nabijheid moet compenseren of niet.” (resp. 9, bijlage 1).

“Het is de vraag of het draagvlak wordt ingegeven vanuit ecologische kwaliteit of vanwege het feit dat er groen verdwijnt. Het is dan wellicht toch goed om onderscheid te maken tussen een compensatieplicht op basis van ecologische aantasting en een compensatieplicht op basis van aantasting van groen in het algemeen²⁹.” (resp. 3, bijlage 1).

Het maken van onderscheid sluit aan bij de rederatie vanuit doelstellingen. Nadat het eerste onderscheid is gemaakt (aantasting van algemeen groen of ecologisch groen) kan specifieker worden ingegaan op de doelstellingen. Vervolgens kunnen bij het bepalen van de compensatielocatie andere afwegingen worden betrokken. Uiteindelijk blijven er een aantal opties over waaruit kan worden gekozen³⁰. Het maken van dergelijke afwegingen wordt echter pas mogelijk als er geen sprake is van een al te strak kader (resp. 6, bijlage 1).

Afstand tussen compensatie en ingreep

Een aantal respondenten is van mening dat het nabijheidsbeginsel *wel* kan worden losgelaten en in plaats daarvan natuur ontwikkeld moet worden op de locatie waar op dat moment de ecologische bijdrage het grootst is, maar geven tevens aan dat de afstand van de compensatielocatie tot de aantasting enigszins beperkt moet blijven. Zij zijn van mening dat, op enkele uitzonderingen na, binnen de provinciale grenzen moet worden gecompenseerd³¹, de redenen waarom verschillen echter (resp. 2 & 7, bijlage 1). Zo geeft de één aan dat compensatie binnen provincies beter is uit te leggen aan de lokale bevolking en dat de lokale bevolking dan toch van de natuur kan genieten (resp. 2, bijlage 1). Echter, compensatie binnen provinciale grenzen hoeft niet altijd te betekenen dat de compensatie in de nabijheid zal plaatsvinden. Om die reden is het wellicht beter om een maximale afstand ten opzichte van de aantasting in te stellen waarbinnen nog mag worden gecompenseerd.

“De EHS is een verbindend netwerk, dus om die reden kun je ook zeggen dat een provinciegrens maar een arbitrair ding is.” (resp. 6, bijlage 1).

De ander vindt, doordat de verantwoordelijkheid voor natuur en een stuk van de ruimtelijke ordening op provinciaal niveau komt te liggen, dat provincies het beste overzicht hebben waar er binnen de provincie behoefte aan is (resp. 7, bijlage 1). Dit betekent echter niet dat compensatie binnen de provinciale grenzen ook de beste optie is.

“Waar en hoe een ingreep het beste gecompenseerd kan worden blijven altijd afwegingen.” (resp. 6, bijlage 1).

²⁹ Dit onderscheid is deels ook toegelicht in paragraaf 6.2.1.

³⁰ Doordat het bepalen van compensatieverplichtingen aan allerlei factoren is verbonden die tegen en met elkaar moeten worden afgewogen, is een puntensysteem wenselijk. Paragraaf 6.3.1 geeft een toelichting hierop.

³¹ Ook geven een aantal respondenten aan het wel te snappen dat provincies graag binnen hun eigen grenzen willen compenseren, maar geven zij hier zelf niet hun voorkeur aan (resp. 5, 6 & 11, bijlage 1).

Conclusie

Het nabijheidbeginsel kan worden losgelaten, maar *niet* zodat het mogelijk wordt om natuur te ontwikkelen op de locatie waar op dat moment ecologisch gezien de bijdrage het grootst is. Hoewel er ecologisch gezien geen bezwaren aankleven, heeft de maatschappij over het algemeen meer behoefte aan compensatie in de nabijheid. Ook met betrekking tot het bepalen van de juiste compensatielocatie hebben maatschappelijke overwegingen dan ook meer invloed dan van tevoren is ingeschat, wat de keuze voor een compensatielocatie erg context afhankelijk maakt. Echter, ook hier geldt dat juist aan die contextuele vereisten kan worden voldaan door flexibeler om te gaan met 'on-site' versus 'off-site' compensatie. Om te garanderen dat compensatieverplichtingen niet al te ver bij de aangetaste locatie vandaan worden gerealiseerd, moet wellicht een beperking aan 'off-site' compensatie worden gesteld. Hoewel provinciale grenzen daar bestuurlijk gezien geschikt voor lijken, is het zowel ecologisch als maatschappelijke gezien democratischer om een maximale afstand ten opzichte van de aantasting in te stellen waarbinnen compensatieverplichtingen moeten worden gerealiseerd. Al met al geldt dat waar en hoe een aantasting het beste gecompenseerd kan worden, altijd een afweging zal blijven.

6.2.3 Hypothese 3

Inleiding

Met de derde hypothese wordt ingegaan op de opzet van het compensatieproces. In verschillende landen zijn de afgelopen jaren compensatiebanken opgezet waar compensatieplichtigen hun verplichtingen kunnen afkopen. In Duitsland zijn echter ook grondbanken opgezet waar alleen bemiddeld wordt tussen vraag naar en aanbod van compensatielocaties. Voor de volledigheid volgen nogmaals de omschrijvingen van zowel grond- als compensatiebank.

- Met een grondbank wordt een bank verondersteld die als bemiddelaar is betrokken bij de vraag naar, en het aanbod van compensatielocaties. De bank is actief op zoek naar geschikte en beschikbare compensatielocaties. Potentiële locaties worden gelabeld en met alle kenmerken opgeslagen in een database waardoor het gemakkelijk is om de juiste locatie bij de juiste compensatieverplichtingen te vinden.
- In tegenstelling tot een grondbank is een compensatiebank ook betrokken bij het ontwikkelen van natuur. Een compensatiebank probeert in te spelen op vraag en aanbod van compensatieverplichtingen door op voorhand natuur te ontwikkelen. De op voorhand ontwikkelde natuur kan aan de hand van een puntensysteem worden verhandeld aan compensatieplichtigen.

Op basis van de literatuurstudie wordt met de derde hypothese verondersteld dat het opzetten van een grondbank in de Nederlandse situatie meer kans van slagen heeft in vergelijking met het opzetten van een compensatiebank. De derde hypothese luidt:

Hp 3) *In de Nederlandse situatie heeft het opzetten van een grondbank een hogere kans van slagen in vergelijking met het opzetten van een compensatiebank.*

Uit het onderzoek blijkt dat alle respondenten het in grote lijnen eens zijn met de hypothese (resp. 1 t/m 11, bijlage 1). Over het algemeen wordt een compensatiebank wel als goed initiatief gezien,

maar geven sommige respondenten aan dat het realiseren van compensatieverplichtingen toch altijd maatwerk zal blijven (resp. 1, 2, 4, 7, bijlage 1). Daarnaast is het volgens een groot deel van de respondenten onrealistisch dat een goed werkende compensatiebank in de nabije toekomst zal worden opgezet (resp. 2, 3, 4, bijlage 1). In het verdere vervolg van deze paragraaf zal aan de hand van verschillende thema's blijken waarom het opzetten van een grondbank volgens de respondenten meer kans van slagen heeft in vergelijking met een compensatiebank. Hoewel op enkele veel genoemde voor- en nadelen wordt ingegaan, wordt voor het volledige overzicht verwezen naar paragraaf 4.2.3. Daarnaast wordt bekend verondersteld dat het loslaten van 'in-kind' en 'on-site' compensatie de juiste werking van compensatiebanken, in mindere mate geldt dat ook voor grondbanken, bevordert. Voor de resultaten omtrent een puntensysteem wordt verwezen naar paragraaf 6.3.1. Overigens worden naast de interviews ook de resultaten van een discussiemiddag over compensatiebanken in onderstaande analyse meegenomen (bijlage 2).

Hypothese 3				
<i>In de Nederlandse situatie heeft het opzetten van een grondbank een hogere kans van slagen in vergelijking met het opzetten van een compensatiebank.</i>				
Aantal afwegingen	In grote lijnen eens	In grote lijnen oneens	Anders	Totaal
	11	0	0	11
Belangrijkste punten	<ul style="list-style-type: none"> • Behoeft aan inpasbare compensatie, vraaggericht ontwikkelen • Onzekerheden over vraag naar diensten van een compensatiebank • Onzekerheden over prijs compensatienatuur • Grondbanken lossen belangrijkste probleem op; vinden van een geschikte en beschikbare compensatielocatie • Bestuurlijk gezien hebben grondbanken meer kans van slagen • Uitbreiding grondbanken mogelijk 			

Tabel 4: Resultaten met betrekking tot hypothese 3.

Voordelen compensatiebank

Ondanks dat alle respondenten het opzetten van een grondbank een hogere kans van slagen geven, is een deel van de respondenten ook van mening dat het gebruik van compensatiebanken theoretisch gezien een positief effect zal hebben op het compensatieproces onder de voorwaarde dat compensatienatuur ten goede komt aan het functioneren van het ecologisch netwerk in zijn geheel en/of de biodiversiteit (resp. 1, 6, 7, bijlage 1). De ontwikkeling van nieuwe natuur kan immers doorgaan voordat compensatie moet plaatsvinden. Zodoende ontstaat er flexibiliteit in tijd (in-time compensatie), geografie (off-site compensatie) en ecologie (out-of-kind compensatie). De kans is echter klein dat er meer natuur zal ontstaan dan er al bestond (resp. 2, 3 bijlage 1).

Onzekerheid over juiste natuurontwikkeling

Verschillende respondenten geven echter ook aan dat niet ieder probleem met de opzet van een compensatiebank wordt opgelost. Ten eerste blijven dezelfde discussies bestaan omtrent de invulling van compensatieprojecten (zie paragraaf 6.2.1 en 6.2.2). Zo wordt met aanbod gerichte ontwikkeling wel compensatienatuur op voorhand gerealiseerd, maar is niet zeker of aan de vraag kan worden voldaan. Aan de andere kant kan met het op voorhand ontwikkelen van nieuwe natuur misschien wel een flink percentage van de aantastingen worden ondervangen. Daarentegen wordt met

vraaggerichte ontwikkeling compensatienatuur later gerealiseerd dan de oorspronkelijke aantasting, maar voorkomt het dat de verkeerde natuur wordt gerealiseerd. Het is dan ook de vraag of de op voorhand gerealiseerde natuur wel inpasbaar is als compensatienatuur.

“Het kan wel werken als je met elkaar eens kan worden dat een stuk compensatienatuur in het ruimtelijk plan past omdat diezelfde soort natuur [bijvoorbeeld] in de provincie ontwikkeld moet worden. Als dat goed gebeurt, dan kan er elders wat af, maar dat vraagt wel wat denkwerk (resp. 7, bijlage 1).”

Zoals in paragraaf 6.2.1 en 6.2.2 is gebleken wordt de soort aantasting echter gezien als een belangrijke factor bij het bepalen van de compensatieverplichtingen. De voorkeur lijkt dan ook uit te gaan naar een compensatiebank waar niet aanbod gerichte natuur wordt ontwikkeld, maar waar natuur op verzoek wordt ontwikkeld. Hoe compensatieverplichtingen ingezet moeten worden zal immers altijd maatwerk blijven. Natuurontwikkeling op verzoek heeft daarnaast als voordeel dat rekening kan worden gehouden met verschillende compensatieregimes (resp. 1, 2, 4 & 6, 7 t/m 9, bijlage 1).

Onzekerheid over vraagfunctie

Een tweede onzekerheid wordt ingegeven door de vraagfunctie. Een compensatiebank kan namelijk pas echt goed functioneren als er een markt is voor compensatie. Daarvoor moet er genoeg input zijn om dergelijke banken rendabel te houden, oftewel het systeem van vraag en aanbod moet gaan lopen (resp. 1, 2, 3, 4, 7 & 11, bijlage 1). Verschillende respondenten geven aan dat het aantal compensatieprojecten wat op jaarbasis speelt relatief beperkt is, waardoor zij twijfels hebben of er voldoende vraag naar de diensten van een compensatiebank zal zijn (resp. 1, 2, 4, 7 & 11, bijlage 1). Met het oog op de toekomst, waarin wellicht alleen nog de herijkte EHS zal worden gerealiseerd³², zullen er minder aantastingen plaatsvinden en wordt het voor compensatieplichtigen gemakkelijker om een geschikte compensatielocatie te vinden waardoor zij minder snel bij een compensatiebank zullen aankloppen. Daarnaast hebben veel ondernemers die regelmatig moeten compenseren, en zodoende een belangrijk aandeel van de vraag vertegenwoordigen, zelf ecologen en/of adviesbureaus in dienst die de ontwikkeling van natuur regelen. Ook willen ondernemers over het algemeen vrij zijn in de keuzes die ze moeten maken en niet gebonden zijn aan één partij (resp. 9, 10, bijlage 1). Ondanks dezelfde problematiek, werkt het systeem in Duitsland wel. Één van de redenen is omdat daar ook agrarische cultuurgrond moet worden gecompenseerd en het zodoende om veel meer compensatie gaat (resp. 8, bijlage 1). De urgentie is in Duitsland dan ook hoger in vergelijking met de Nederlandse situatie. Het verhogen van de urgentie kan dus een stimulans zijn om dergelijke banken op te zetten, of meer algemeen om het compensatieproces te verbeteren. Als het bijvoorbeeld verplicht wordt om op voorhand natuur te realiseren, net zoals bij Natura 2000-gebieden het geval is, en er wordt strenger op gecontroleerd dan wordt de urgentie daarmee verhoogd (zie paragraaf 6.2.4) (resp. 9, bijlage 1).

³² De EHS wordt daarmee immers kleiner waardoor compensatie ook kan plaatsvinden in gebieden die onder de beoogde EHS vielen maar niet zijn opgenomen in de herijkte EHS. Echter, of dergelijke plannen daadwerkelijk worden uitgevoerd is nog onbekend. Aan de andere kant zou een compensatiebank hier natuurlijk ook op in kunnen spelen (resp. 1 & 2, bijlage 1).

Al met al lijkt een compensatiebank met een gebrek aan compensatieverplichtingen een te uitgebreid instrument. Bovendien staat het haaks op de beweging om het besef over natuurwaarden bij ondernemers te vergroten. Een aantal respondenten vindt dan ook dat compensatieplichtigen juist op hun fouten gewezen moeten worden als zij de verplichtingen niet naar behoren uitvoeren in plaats van dat de verplichtingen uit handen worden genomen (resp. 6, 10, discussiemiddag, bijlage 1).

Onzekerheid over kosten

Een compensatiebank kan (op incidentele basis) heel handig zijn voor compensatieplichtigen die niet veel met compensatie te maken hebben doordat zij hun compensatieverplichtingen kunnen afkopen. Het wordt theoretisch gezien dan ook makkelijker om aan compensatieverplichtingen te voldoen. Het is echter maar de vraag of compensatieplichtigen hun verplichtingen daadwerkelijk afkopen bij compensatiebanken. Of compensatiebanken in Nederland kans van slagen hebben zal voor een belangrijk deel afhangen van de prijs die zij vragen voor gerealiseerde natuur. Als blijkt dat de kosten voor compensatie bij een compensatiebank te hoog uitvallen, zullen compensatieplichtigen sneller geneigd zijn om zelf hun compensatieverplichtingen te realiseren (resp. 4, bijlage 1). Om de kosten te drukken bestaat de kans, hoewel dat waarschijnlijk bestuurlijk wordt voorkomen (hier wordt later verder op ingegaan), dat compensatiebanken alleen op goedkope gronden natuur ontwikkelen (resp. 6, bijlage 1). Bovendien betwijfelen meerdere respondenten of compensatiebanken überhaupt goedkoper natuur kunnen realiseren (resp. 4, 6, bijlage 1). De kans bestaat namelijk dat goede compensatiegronden in waarde zullen stijgen. Aan de andere kant is daar in principe niets mis mee omdat dergelijke ontwikkelingen eenmaal horen bij marktwerking. Overigens zal de prijsstijging bij genoeg aanbod ook wel meevallen (resp. 10, bijlage 1).

Verantwoordelijkheid compensatiebank

Naast alle onzekerheden die er zijn met betrekking tot inhoudelijke punten, doen zich ook een aantal knelpunten voor rondom de opzet van compensatiebanken. Zo is er onder de respondenten geen consensus over welke partijen betrokken moeten zijn bij het opzetten van een compensatiebank. De ene groep vindt dat de opzet van compensatiebanken vanuit de private sector moet komen, omdat er een investering voor nodig is en overheidspartijen op dit moment de middelen niet hebben. Private partijen zullen echter alleen investeren als zij ook winst kunnen behalen (resp. 9 & 11, bijlage 1).

“Als je het goed wil doen, kost compensatie gewoon geld. Het creëren van een weg kost ook geld, daar gaan ook miljarden in om. Dan lijkt natuur misschien wel duur, maar dat is het juist helemaal niet. (...) Alleen moet je het altijd in relatie zien met andere uitgaven die je doet. Ook voor de aanleg van onder andere tunnels komt het voor dat het bedrijfsleven mee financiert, dus waarom zou dat voor natuur niet kunnen?” (resp. 9, bijlage 1).

Hoewel er een reële kans bestaat dat directe financiële winst voor het bedrijfsleven zal uitblijven, kan er ook indirect winst worden geboekt door het verkorten van de doorlooptijd, het voorkomen van allerlei procedures en het versterken van het imago (resp. 9 & 10, bijlage 1). Een samenwerkingsverband met natuurorganisaties lijkt daarnaast meerwaarde te bieden doordat zij een beter overzicht hebben waar en aan welke natuur behoefte is (resp. 9, bijlage 1).

Aan de andere kant vinden ook een aantal respondenten dat de verantwoordelijkheid met betrekking tot compensatiebanken (al dan niet een versimpelde vorm) niet helemaal bij de overheid hoeft te worden weggenomen. De overheid kan juist leidend zijn in het bepalen van de compensatielocatie, zij kunnen bijvoorbeeld gebieden aanwijzen waar natuurontwikkeling gewenst is³³ (verderop in deze paragraaf wordt hier verder op ingegaan) (resp. 3, 8, 9, bijlage 1).

Compensatiebank afhankelijk van grond

Een verklaring waarom er nog geen succesvolle banken zijn opgezet, betreft de onzekerheden en risico's die dergelijke investeringen met zich meebrengen. Veel partijen gaan er van uit dat de risico's kleiner worden naarmate betrokken partijen al grond in eigendom hebben die zij kunnen inbrengen. Dat is wellicht ook één van de redenen waarom het systeem in Nederland nog niet werkt en in Duitsland wel (resp. 8, bijlage 1).

“Waarom het in Duitsland wel werkt is omdat de betrokken organisaties en/of overheden, zoals in het Regionalverband Ruhr, die gronden al hadden. Als je ze toch nergens anders voor gebruikt, dan kan je ze net zo goed voor zo'n bank inzetten. Het probleem in Nederland is dat je niet een dergelijke situatie hebt. Landbouwgrond blijft altijd wel gewild en een goede prijs houden, daarom zal het niet zo snel aan een compensatiebank beschikbaar worden gesteld. De praktijk moet misschien ook wel uitwijzen dat compensatiegronden soms net wat meer kunnen opbrengen in vergelijking met de reguliere landbouw prijs en dat is vooral moeilijk aan te tonen.” (resp. 8, bijlage 1).

Het in eigendom hebben van geschikte en beschikbare grond lijkt zodoende een belangrijke voorwaarde voor het opzetten van een compensatiebank. Dat betekent in de Nederlandse situatie dat juist de overheid de gronden die zij in haar bezit heeft beschikbaar moet stellen. Daarnaast kunnen particuliere gronden worden meegenomen, maar mogen zij niet alleen als basis dienen voor het opzetten van dergelijke banken (resp. 8, bijlage 1).

“In Duitsland zie je vooral dat het overheden zijn, ook zijn er natuurlijk wel particulieren, maar het zijn vooral overheden die de banken hebben en die de grond over het algemeen ook al in eigendom hadden. Dan heb je een voorschot.” (discussiemiddag, bijlage 2).

“Je kan dan nog wel gebruik maken van het aanbod dat particulieren doen, maar je kan daar niet helemaal op bouwen. Je kan namelijk niet van particulieren verwachten dat ze hun grond beschikbaar en geschikt houden voor natuurcompensatie. Zij zullen het toch in tussentijd willen gebruiken of inzetten voor andere doeleinden. Als je grond van overheden gebruikt kan je in ieder geval een deel van die grond geschikt houden voor natuurcompensatie of zelfs inrichten. Je kan niet aan een particulier vragen om een stuk grond alvast in te richten als hij/zij de zekerheid nog niet heeft dat het wordt afgenomen.” (resp. 8, bijlage 1).

Voorgaande punten gelden ook min of meer voor het oprichten van een grondbank, hoewel het daar ook alleen mogelijk is om te faciliteren dat vraag en aanbod bij elkaar komen. De grond hoeft dan

³³ Bijvoorbeeld de Groene Contour in de provincie Utrecht.

misschien niet eens feitelijk in een bank ingebracht te worden. Een grondbank wordt dan eigenlijk meer een grondmakelaar. Ongeacht welke vorm wordt toegepast, moet er wel een goed systeem zijn om aan te geven welke gronden wel of niet in dergelijke banken worden opgenomen (discussiemiddag, bijlage 2). Degene die verantwoordelijk is voor de bank zou daarom moeten kijken naar de potentiële natuurwaarden die er kunnen ontstaan. Vervolgens zal er een afweging worden gemaakt welke gronden wel en welke niet worden opgenomen in dergelijke banken (resp. 8, bijlage 1). Daarbij speelt ook mee hoe gronden in verschillende regio's ten opzichte van elkaar gewaardeerd worden. Een stuk grond in een bepaald gebied kan veel duurder zijn in vergelijking met andere gebieden, terwijl juist op het duurdere stuk natuurontwikkeling gewenst is. Vanwege te hoge kosten is het onwaarschijnlijk dat compensatiebanken daar natuur gaan ontwikkelen (resp. 6, bijlage 1).

Schaalniveau werkzaamheid compensatiebank

Mochten dergelijke banken worden opgezet, dan komt het meest functionele schaalniveau waarbinnen zij opereren waarschijnlijk overeen met landsdelen. Enerzijds zullen provincies namelijk te klein zijn door het beperkte aantal projecten wat er in sommige provincies speelt, anderzijds is nationale schaal te groot vanwege maatschappelijke overwegingen (draagvlak) die een rol spelen. Het schaalniveau zoals hier voorgesteld vraagt wel om enige bestuurlijke flexibiliteit. Bestuurlijke afwegingen kunnen namelijk botsen met die van een compensatiebank (resp. 6, bijlage 1). Zo kan het voorkomen dat gemeenten en/of provincies alle compensatieprojecten binnen eigen grenzen willen houden, terwijl vanuit het perspectief van compensatiebanken natuurontwikkeling juist ergens anders moet plaatsvinden (resp. 8, bijlage 1). Zonder bestuurlijke ondersteuning zal het echter lastig worden om dergelijke banken op te zetten. Of er sprake zal zijn van bestuurlijke ondersteuning hangt onder andere af van, in het geval overheden niet betrokken zijn bij de opzet, de eisen die worden gesteld aan de compensatienatuur (resp. 5, bijlage 1). Daarnaast wil het bevoegd gezag graag een stem hebben in het geval natuur wordt aangetast. Een aantasting biedt immers mogelijkheden om bepaalde voorwaarden te stellen. Op het moment dat daar een derde onderhandelingspartij bijkomt, zal het proces moeizamer verlopen (resp. 10, bijlage 1). Indien overheden 'wel' betrokken zijn bij de opzet zullen met name de grootte van de risico's en de verdeling van verantwoordelijkheden de mate van bestuurlijke ondersteuning bepalen. Het opzetten van een compensatiebank lijkt zowel met of zonder de betrokkenheid van overheden dan ook een moeilijke opgave.

Grondbank

Door inschatting van de beperkte winst lijkt een grondbank, of een variant hier op, in tegenstelling tot een compensatiebank meer kans van slagen te hebben. Met een grondbank wordt immers het probleem omtrent moeilijk te vinden compensatielocaties ondervangen, terwijl veel van de genoemde problemen rondom risico's en verantwoordelijkheden niet van toepassing zijn. Eventueel kan de grondbank ook taken toebedeeld krijgen waarmee de uitvoering en het proces kan worden gestroomlijnd. Gedacht moet worden aan administratieve, controlerende en overige taken om het proces te verduidelijken (resp. 6,7 bijlage 1).

Schaalniveau werkzaamheid grondbank

De vraag is alleen op welk schaalniveau een dergelijk bank moet opereren. Naast ecologische overwegingen ook rekening houdend met maatschappelijke en bestuurlijke overwegingen lijkt het provinciale niveau het meest functioneel. Het is immers nodig om de omgeving en de ontwikkelingen in de omgeving goed te kennen. Dat houdt ook in dat er naar bestemmingsplannen moet worden

gekeken. Dat laatste zal niet op nationale schaal gebeuren maar moet regionaal worden georganiseerd. Daarnaast kunnen er dan ook zaken onder vallen zoals handhaving van het buitengebied, of natuurontwikkeling in het algemeen (resp. 6, 7, bijlage 1). Als echter blijkt dat de taken zo specifiek zijn dat het handiger is om het sectoraal te regelen, dan kan nationale schaal handiger zijn. Sommige respondenten pleiten er dan ook voor om het integraal op provinciaal (regionaal) niveau te regelen of sectoraal op nationaal niveau (resp. 6, bijlage 1). Aan de andere kant is het misschien wel efficiënter om als provincies gezamenlijk een systeem te ontwikkelen en het vervolgens zo goed mogelijk op provinciale schaal toe te passen (resp. 2, bijlage 1).

Om een juiste afweging te kunnen maken of en op welk schaalniveau er behoefte is aan een compensatiebank dan wel grondbank (eventueel met extra functies) is het van belang de gegevens over de potentiële ecologische waarden (de abiotische omstandigheden) en vraag en aanbod te koppelen aan onder andere landbouwgegevens. Gezamenlijk kunnen de gegevens leiden tot een soort hittekaarten waaruit blijkt of het in een bepaald gebied juist wel of niet kansrijk is om een compensatiebank dan wel grondbank op te zetten (resp. 8, bijlage 1). Dergelijke informatie is sowieso handig om het compensatieproces effectiever te laten verlopen (resp. 5, 7, bijlage 1).

Conclusie

Uit voorgaande analyse kan geconcludeerd worden dat het opzetten van een grondbank meer kans van slagen heeft in vergelijking met een compensatiebank. Aanleiding hiertoe zijn onder andere de onzekerheden die bij compensatiebanken spelen omtrent de soort compensatienatuur waar behoefte aan is, de vraag naar diensten van een compensatiebank en de prijs van natuur die zij ontwikkelen. Een ander probleem wordt veroorzaakt door de opzet van compensatiebanken. Door de inschatting van de beperkte winst die uit het concept kan worden gehaald lijkt het voor als nog niet aantrekkelijk genoeg voor ondernemers. Wat betreft overheden vormt het meest waarschijnlijke schaalniveau waarop compensatiebanken succes hebben, bovenregionaal, een bezwaar om aan de opzet deel te nemen. Daarentegen kunnen grondbanken waarschijnlijk ook op een lager schaalniveau opereren en doen zich zojuist genoemde bezwaren nauwelijks voor, terwijl toch één van de belangrijkste problemen kan worden opgelost; het vinden van een geschikte en beschikbare compensatielocatie. Vanwege de lagere risico's die aan het opzetten van een grondbank kleven, zullen zowel ondernemers, maar met name overheidsinstellingen eerder geneigd zijn om actief hieraan deel te nemen. Bovendien kunnen grondbanken, indien overheden erbij betrokken zijn, uitgebreid worden met andere taken zoals de administratie en controle van compensatieprojecten, of zelfs het hele buitengebied.

Naast deze praktische overweging speelt er ook een principiële overweging wellicht een belangrijkere rol dan uit deze analyse naar voren is gekomen. In feite wordt met het opzetten van een compensatiebank namelijk financiële compensatie mogelijk gemaakt, al is het, afhankelijk van degene die de bank opzet, aan een derde partij. Het is dan ook de vraag of financiële compensatie wenselijk is, of dat het besef over natuurwaarden bij ondernemers moet worden vergroot. Wellicht dat financiële compensatie met enige vorm van voorlichting ten aanzien van dit punt de beste optie is. Al met al is de inschatting dat een grondbank minder te maken heeft met ecologische, maatschappelijke en bestuurlijke bezwaren en zijn onzekerheden makkelijker te ondervangen waardoor de kans van slagen groter is in vergelijking met compensatiebanken.

6.2.4 Hypothese 4

Inleiding

De vierde hypothese heeft betrekking op de administratieve en controlerende taken rondom het compensatieproces. Om beide processen effectiever te laten verlopen is voorgesteld om de verantwoordelijk hiervoor bij één partij op regionaal niveau onder te brengen. Wanneer dergelijke zaken immers beter zijn geregeld, zal de effectiviteit van het compensatieproces in zijn geheel ook worden verhoogd. Met de vierde hypothese wordt onderzocht of de respondenten hier hetzelfde over denken. De hypothese luidt:

Hp 4) *Om de effectiviteit van de administratieve en controlerende taken te verhogen, dient de verantwoordelijkheid hiervoor bij één organisatie op regionaal niveau ondergebracht te worden.*

Tijdens het onderzoek hebben alle respondenten aangegeven dat het op dit moment ontbreekt aan een goede administratie van en controle op compensatieprojecten (resp. 1 t/m 11, bijlage 1).

“Verder is het erg versnipperd als het gaat over de boekhouding of een registratiesysteem. Vaak is het een spreadsheet bij een willekeurige ambtenaar.” (resp. 3, bijlage 1).

“Ook het handhavend aspect is een duidelijke lacune in de huidige opzet.” (resp. 4, bijlage 1).

De manier waarop zij deze processen willen verbeteren verschilt echter. Een groot aantal van de respondenten is het derhalve ook in grote lijnen niet eens met de hypothese (resp. 1, 2, 5, t/m 8, 10 & 11, bijlage 1). In het resterende deel van deze paragraaf wordt toegelicht welke oplossingen zij wel voor ogen hebben.

Hypothese 4		<i>Om de effectiviteit van de administratieve en controlerende taken te verhogen, dient de verantwoordelijkheid hiervoor bij één organisatie op regionaal niveau ondergebracht te worden.</i>		
Aantal afwegingen	In grote lijnen eens	In grote lijnen oneens	Anders	Totaal
		3	0	8
Belangrijkste punten	<ul style="list-style-type: none"> • Capaciteit en middelen vrij maken voor administratie en controle • Administratie en controle moeten aan elkaar gekoppeld worden aan de hand van een database • Behoefte aan concrete controleerbare punten • Bestuurlijk gezien heeft controle op compensatieprojecten echter weinig prioriteit • Lage prioriteit hangt samen met lage urgentie van compensatieprojecten • Probleem is niet de controle, maar de complexiteit van het proces • Compensatieproces vereenvoudigen levert meer winst op 			

Tabel 5: Resultaten met betrekking tot hypothese 4.

Vigerend beleid

Momenteel moeten provincies een registratie bijhouden van EHS compensatieprojecten die spelen binnen het eigen grondgebied. Gemeenten moeten ieder jaar de provincies rapporteren over de voortgang van compensatieprojecten die lopen binnen het gemeentelijk grondgebied. Zodoende wordt er van hen ook min of meer geacht dat zij een overzicht van alle lopende compensatieprojecten bijhouden (resp. 11, bijlage 1). Wat betreft de controle gaat het vigerend beleid met betrekking tot de EHS uit van controle op basis van het bestemmingsplan. Hetzelfde geldt min of meer als het gaat om de Boswet (resp. 4, bijlage 1). Dat betekent dat het bevoegd gezag (vaak gemeenten) verantwoordelijk zijn voor de controle.

Oorzaken matige administratie en controle

Een aantal respondenten is van mening dat het beleid ten aanzien van de administratie niet goed vast ligt. Op provinciaal niveau zou dit verbeterd kunnen worden door dergelijke zaken op te nemen in een provinciaal ruimtelijke verordening (resp. 4, bijlage 1). Echter, als dergelijke zaken worden vastgelegd of alleen worden geregistreerd betekent dit nog niet dat ze ook feitelijk gebeuren (resp. 6, bijlage 1).

“Het is nooit verkeerd om het te registreren, maar je moet voorkomen dat het alleen een lijst van plekken wordt.” (resp. 1, bijlage 1).

“Er moet dus iemand gaan handhaven, er moet iemand de initiatiefnemer die verantwoordelijk is voor de compensatie achter z'n broek aan zitten om ervoor te zorgen dat het gebeurt.” (resp. 5, bijlage 1).

“Het handhaven kan overigens alleen als ergens is vastgelegd wat er is afgesproken. In beginsel hoort het registreren en handhaven dus gewoon bij elkaar.” (resp. 4, bijlage 1).

Het belangrijkste en meest effectieve lijkt dan ook dat er een link moet worden gelegd tussen administratie en handhaving. Een probleem wat hiermee samenhangt, is de onduidelijkheid omtrent de zaken die geregistreerd moeten worden en zodoende de punten waarop de controle dient te geschieden (resp. 1 & 10, bijlage 1).

“Het ontbreekt nu ook aan systematiek. Wil je het bijvoorbeeld vastleggen in oppervlaktes of populatieaantastingen?” (resp. 1, bijlage 1).

Vanuit handhaving is er behoefte aan concrete punten die gecontroleerd kunnen worden, er moet immers bewezen worden of een compensatieproject juist wel of niet goed is uitgevoerd. Één van de verbeterpunten is dan ook dat er duidelijkheid moet worden verschaft over de punten waarop gecontroleerd dient te worden. Om dat te bereiken zullen personen die de controle uitvoeren kennis moeten hebben over de zaken die zij controleren. Aan de andere kant zullen personen die de te controleren punten opstellen kennis moeten hebben over welke punten/natuurwaarden wel of niet gecontroleerd kunnen worden (resp. 1 & 10, bijlage 1).

Database

Voorgaand probleem kan worden opgelost indien betrokken partijen (daarmee worden de verschillende bevoegde gezagen bedoelt) en/of afdelingen (indien deze er überhaupt zijn, zijn administratieve en controlerende afdelingen binnen provincies vaak gescheiden) beter met elkaar communiceren. Een oplossing die hieraan bijdraagt is een database waarin alle gegevens met betrekking tot compensatieprojecten worden verzameld³⁴.

“Je kunt tegenwoordig met behulp van allerlei datasets over soorten, eigendom, grondsoorten en andere GIS dingen een heleboel in kaart brengen. Daar hoeft simpel gezegd maar één laag over heen gelegd te worden die de voorgenomen ingreep en daaraan gekoppelde compensatieverplichtingen bevat en een vakje met de locatie waar gecompenseerd gaat worden. Als je die twee gegevens met elkaar verbindt dan kun je volgens mij [respondent 11] vrij snel overzichtelijk maken wat op welke locatie wordt gecompenseerd en hoe het ermee staat.” (resp. 11, bijlage 1).

In de praktijk zal het overzichtelijker zijn om gebruik te maken van één registratie- en verslagleggingsysteem in plaats van allemaal verschillende. Daarentegen kan er qua functionaliteit meer behoefte zijn aan een regionaal systeem. Het is daarom, net als bij een grondbank, misschien het meest effectief om één landelijk opzet met regionale invulling te maken (resp. 3, 8 & 9, bijlage 1).

Hoewel een database wel voor de link tussen administratie en controle kan zorgen, wordt met een registratie systeem alleen het probleem niet opgelost. Om te borgen dat aantastingen daadwerkelijk worden gemeld en de controle op de uitvoering daadwerkelijk plaatsvindt, zal er voldoende capaciteit moeten worden vrijgemaakt, hoewel daar ook een kans ligt voor maatschappelijke controle (resp. 4, 8 & 11, bijlage 1). Extra middelen die hiervoor nodig zijn kunnen doorgerekend worden naar de initiatiefnemers (resp. 8, bijlage 1).

Verantwoordelijkheden administratie en controle (en database)

Indien een dergelijk systeem wordt opgezet ontstaat de vraag welke partij(en) de verantwoordelijk hiervoor op zich moet(en) nemen. De meest logische keuze is om uit te gaan van bestaande verantwoordelijkheden met betrekking tot de administratie en controle (dus provincies en gemeenten) (resp. 2, 6, 8, 10 & 11, bijlage 1). In ieder geval lijkt nationaal niveau te hoog omdat niet heel Nederland kan worden overzien. Daarentegen is lokaal (gemeentelijk) niveau te laag omdat er ook een bepaalde expertise voor nodig is. Aan de andere kant weten gemeenten waarschijnlijk wel het best wat er binnen de eigen grenzen speelt en is enige samenwerking dan ook gewenst. Het meest praktische lijkt daarom om de administratie en controle op regionaal niveau te regelen (resp. 4 & 10, bijlage 1). Hoewel de verantwoordelijkheid op dit moment ook op regionaal niveau ligt (bij de provincies) loopt het proces niet goed. Of alleen een database daar verandering in gaat brengen wordt betwijfeld. Een verbetering kan dan ook hoogstwaarschijnlijk al worden behaald indien verantwoordelijke partijen gewoon hun afspraken nakomen. Het niet nakomen van verantwoordelijkheden is immers geen reden om zaken op een ander niveau te regelen. Pas als blijkt dat het effectiever is om dergelijke zaken op een andere manier te regelen dan moet dat gebeuren (resp. 6, 7 & 11, bijlage 1).

³⁴ Nog effectiever wordt het als daar ook een vraag en aanbod systeem van geschikte en beschikbare compensatielocaties aan wordt gekoppeld (resp. 2, 4 & 9, bijlage 1).

Natuurautoriteit

In theorie kan de effectiviteit van het proces misschien worden verhoogd door het opzetten van een handhavingdienst of natuurautoriteit. In de praktijk is dat echter lastig omdat er geen bestuurslaag aan is gekoppeld en er allerlei kosten aan zijn verbonden. In het geval de provincies niet meer verantwoordelijk zijn, zullen zij zeker niet één op één de financiering voor de nieuwe instantie op zich nemen (resp. 4, 6 & 7, bijlage 1). Daarnaast is het momenteel niet de juiste tijd³⁵ om, in ieder geval vanuit het Rijk, een natuurautoriteit in te stellen. Als daar behoefte aan is moet dit vanuit de provincies komen omdat zij gaan over de ruimtelijke ordening en het ruimtelijk beleid, maar de inschatting is dat zij daar bestuurlijk gezien niet toe bereid zijn. De urgentie voor een natuurautoriteit zal waarschijnlijk pas ontstaan als er flinke schandalen zijn. Natuurcompensatie staat echter niet zo hoog op de politieke agenda dat er snel sprake zal zijn van flinke schandalen (resp. 11, bijlage 1).

“De vraag is wat je daar voor over hebt [voor het opzetten van een natuurautoriteit], want het kost mensen, het kost geld, het zijn extra administratieve lasten, het betekent toch dat er bepaalde bevoegdheden weer uit handen gegeven moeten worden en daar zitten partijen allemaal niet op te wachten. De vraag is dus of je dat er allemaal voor over hebt om op dit beleidsonderwerp meer ‘in control’ te komen.” (resp. 11, bijlage 1).

Hoewel een autoriteit die zich alleen hier mee bezig houdt en qua werkwijze en controle goed is georganiseerd het compensatieproces in zijn algemeenheid zal verbeteren, zal het om bestuurlijke en praktische redenen geen doorgang vinden (resp. 4, 6, 7 & 11, bijlage 1). Overigens geldt dat niet alleen met betrekking tot een natuurautoriteit, maar tot de administratie en controle van compensatieprojecten in het algemeen.

“Het registreren van compensatieprojecten is bestuurlijk gezien gewoon geen populair onderwerp en daarom gebeurt het niet.” (resp. 5, bijlage 1).

Om de urgentie te veranderen moet op hoog niveau het belang van biodiversiteit doordringen. Het besef moet echter ook algemeen ingeburgerd worden. Om dat te bereiken is het nodig dat het bedrijfsleven en natuurorganisaties hierover uitleg geven in een taal die ieder begrijpt (resp. 10, bijlage 1).

Vereenvoudiging van het proces

Wat betreft het compensatieproces is het op dit moment waarschijnlijk effectiever om het zo eenvoudig mogelijk te maken (voor de manier waarop wordt verwezen naar paragraaf 6.2.1 t/m 6.2.3). De meeste compensatieplichtigen willen in eerste instantie namelijk helemaal niet tegenwerken, ze willen gewoon hun project realiseren. Echter, als gaandeweg blijkt dat het compensatieproces te complex en onduidelijk is, haken ze af. Initiatiefnemers willen over het algemeen alleen maar duidelijkheid, oftewel uniformiteit en uitvoerbaarheid (resp. 5 & 10, bijlage 1).

“Men doet vaak alsof het altijd aan de uitvoering ligt als er zaken misgaan. In dit geval wordt het probleem echter veroorzaakt doordat het niet goed op papier is gezet en mensen er niets van snappen, dus daar moet wat aan gebeuren.” (resp. 10, bijlage 1).

³⁵ Vanwege de decentralisatie met betrekking tot natuur.

Hoewel het besef bij initiatiefnemers niet wordt vergroot, kan wellicht, als het compensatieproces zodanig concreet wordt gemaakt dat compensatieverplichtingen kunnen worden afgekocht, een groot deel van het probleem worden opgelost (resp. 5, bijlage 1). Om ervoor te zorgen dat de bedrijfswereld en natuurwereld elkaar toch een hand toereiken moeten instrumenten zoals 'credits for nature' meer worden gepromoot en is een integrale gebiedsontwikkeling gewenst (paragraaf 6.3.2 & 6.3.3).

Conclusie

Theoretisch gezien kunnen zowel het administratieve als controlerende proces vrij eenvoudig verbeterd worden. Ten eerste zal er een database moeten worden opgezet waarin de administratie wordt bijgehouden. Ten tweede zal er een link met controlerende organen moeten worden gelegd. Ten slotte zal er voldoende capaciteit vrijgemaakt moeten worden zodat controle daadwerkelijk kan plaatsvinden. Daarentegen wordt het praktisch gezien moeilijk om de zojuist genoemde aanpassingen door te voeren vanwege een gebrek aan bestuurlijke ondersteuning. Bestuurlijke ondersteuning kan worden verkregen indien de urgentie wordt verhoogd. De urgentie wordt echter alleen verhoogd indien er sprake is van grote schandalen of op een hoog niveau het belang van biodiversiteit doordringt. Om dat laatste te bewerkstelligen zal er voorlichting moeten worden gegeven, waardoor de maatschappij op den duur het belang van biodiversiteit gaat inzien. Hoewel in theorie de effectiviteit van het compensatieproces dan ook vrij gemakkelijk kan worden verhoogd, is dat in de praktijk moeilijk voor elkaar te krijgen. Daarom vormt het vereenvoudigen van het compensatieproces misschien wel de beste optie. Over het algemeen willen initiatiefnemers immers niet tegen werken, zij willen slechts duidelijkheid.

6.2.5 Hypothese 5

Inleiding

De vijfde en tevens laatste hypothese heeft betrekking op het wel of niet verplichtingen van een privaatrechtelijke overeenkomst. Compensatieprojecten worden op dit moment vrijwel zelden naar voldoening uitgevoerd en het bevoegd gezag heeft op dit moment te weinig mogelijkheden om sancties op te leggen. Het sluiten van een privaatrechtelijke overeenkomst vormt dan een goede manier om afspraken juridisch afdwingbaar te maken, waardoor de garantie groter wordt dat afspraken ook daadwerkelijk worden nagekomen. Daarom wordt met de vijfde hypothese gesteld dat een privaatrechtelijke overeenkomst moet worden verplicht. De vijfde hypothese luidt:

Hp 5) *Door het verplicht stellen van een privaatrechtelijke overeenkomst, inclusief tijdgrens en boeteclausule, zal de effectiviteit van het compensatieproces worden vergroot.*

Uit het onderzoek blijkt dat een kleine meerderheid van de respondenten het nuttig vindt dat het afsluiten van een privaatrechtelijke overeenkomst inclusief tijdgrens en boeteclausule wordt verplicht (resp. 1, 3, 5, 6, 8 & 11, bijlage 1). De meeste anderen vinden dat het bevoegd gezag via bestaande manieren reeds genoeg mogelijkheden heeft om sancties op te leggen, of dat het echte probleem ergens anders door wordt veroorzaakt. Voorgaande punten worden in deze paragraaf nader toegelicht. Aangezien de redenen waarom een privaatrechtelijke overeenkomst moet worden afgesloten al uitvoerig aan de orde zijn geweest (paragraaf 3.1) en het afsluiten ook in andere

onderzoeken is aangeraden, wordt daar in deze analyse niet op ingegaan. De analyse heeft alleen betrekking op het wel of niet verplicht stellen van een privaatrechtelijke overeenkomst.

Hypothese 5	<i>Door het verplicht stellen van een privaatrechtelijke overeenkomst, inclusief tijdgrens en boeteclausule, zal de effectiviteit van het compensatieproces worden vergroot.</i>			
Aantal afwegingen	In grote lijnen eens	In grote lijnen oneens	Anders	Totaal
	6	1	4	11
Belangrijkste punten	<ul style="list-style-type: none"> • Echte probleem bevindt zich eerder in het proces • Voorwaardelijke bestemmingen bieden garantie tot aan uitvoering • Vergunningen bieden ook garantie over inrichting • Gemeente kan bij afgifte vergunning zowel bevoegd gezag als initiatiefnemer zijn • Indien toch verplichting, dan niet vanuit het Rijk 			

Tabel 6: Resultaten met betrekking tot hypothese 5.

Vigerend beleid

Het 'nee, tenzij'-regime, overigens met enkele kleine verschillen, is zowel van toepassing op EHS- als Natura 2000-gebieden. Één van de verschillen houdt in dat een vergunning moet worden aangevraagd bij de provincie als het gaat om Natura 2000-gebieden en een bestemmingsplanwijziging³⁶ moet worden ingediend bij de gemeente als het gaat om EHS compensatie. Bij EHS compensatie hoeft naast een bouwvergunning waar eventuele eisen voor compensatie in zijn opgenomen geen andere vergunning afgegeven te worden. Zodoende is de provincie bevoegd gezag als het gaat om Natura 2000-gebieden en de gemeente als het gaat om de EHS en de Boswet. Overigens kunnen provincies wel provinciale belangen aangeven welke een gemeente moet nakomen.

Privaatrechtelijke overeenkomst

Het afsluiten van een privaatrechtelijke overeenkomst inclusief het opnemen van een tijdgrens en boeteclausule wordt over het algemeen als positief ervaren. Op die manier wordt het voor goedwillende partijen immers mogelijk, al moeten ze dan wel de compensatieverplichtingen van kwaadwillende partijen realiseren, om na een bepaalde tijd toch de benodigde compensatiemaatregelen te treffen indien zij nog niet zijn uitgevoerd. Het is wel van belang dat iemand erop toeziet dat desbetreffende partijen de overeenkomst ook nakomen en deze niet na een bepaalde tijd wordt vergeten. Een niet al te hoge tijdgrens maakt dat over het algemeen makkelijker (resp. 2, 3 bijlage 1). Volgens een aantal respondenten moet er naast een tijdgrens en boeteclausule ook een beheer- en inrichtingsplan, aan gekoppeld worden. Enerzijds is een inrichtingsplan nodig om op bepaalde punten te controleren. Anderzijds moet het beheer worden vastgelegd zodat het gebied na goedkeuring of overdracht aan een terreinbeherende organisatie niet wordt verwaarloosd. Indien een partij zich niet aan de overeenkomst houdt is het voor de andere partijen mogelijk om naar de rechter te stappen (resp. 1, 6, bijlage 1).

³⁶ Tegenwoordig hoeft een bestemmingsplanwijziging niet meer goedgekeurd te worden door de provincie.

Vergunningen

Naast een privaatrechtelijke overeenkomst zijn er volgens verschillende respondenten ook andere manieren waarmee het aantal mogelijkheden om sancties op te leggen voor bevoegde gezagen kan worden vergroot. Zo is het ook mogelijk om in vergunningen die worden afgegeven vrij dwingende voorwaarden te stellen (resp. 10, bijlage 1). Een nadeel daarbij is dat de vergunning alleen vastligt tussen bevoegd gezag en de initiatiefnemer (met betrekking tot de EHS zijn dat vaak gemeenten en tot de Ff-wet het Rijk). Degene die de vergunning afgeeft moet dan ook controleren of de opgelegde verplichtingen wel goed worden uitgevoerd. Echter, een gemeente kan dan zowel initiatiefnemer zijn als bevoegd gezag wat de reden is van een spanningsveld. Bovendien kunnen in vergunningen alleen zaken worden opgenomen die uit de regelgeving rond desbetreffende wetten voortvloeit (resp. 4 & 8, bijlage 1). In sommige gevallen bieden vergunningen daarom niet genoeg mogelijkheden.

Voorwaardelijke bestemmingen

Tegenwoordig is het ook mogelijk om met voorwaardelijke bestemmingen te werken. Het soort compensatieplan bepaalt echter hoe makkelijk daar in de praktijk mee kan worden gewerkt. Als aantasting en compensatie in één gebied plaatsvinden, dan kan nog aardig met voorwaardelijke bestemmingen gewerkt worden. Als het om verschillende gebieden binnen één gemeente gaat dan wordt het al wat lastiger omdat de plannen tegelijkertijd in procedure moeten worden gebracht. Als het ook nog gaat om verschillende gemeenten of provincies zal de werkbaarheid alleen maar moeilijker worden. Overigens heeft de voorwaarde om te mogen ontwikkelen voornamelijk betrekking op de aankoop en aanleg van een gebied. Zaken met betrekking tot de inrichting en beheer kunnen daar niet mee geregeld worden en vragen zodoende toch om een privaatrechtelijke overeenkomst (resp. 6, bijlage 1).

Wie moet de verplichting opleggen

Met het oog op de decentralisatie van het natuurbeleid zou het gek zijn als een dergelijke verplichting vanuit het Rijk komt. Aan de andere kant is uniforme wet- en regelgeving gewenst, wat zou betekenen dat *iedere* provincie het verplichten van een privaatrechtelijke overeenkomst moet vastleggen in een provinciaal ruimtelijke verordening. Indien dat op individuele basis gebeurt zal het de complexiteit alleen maar vergroten (resp. 7 & 11, bijlage 1). Of provincies hiertoe bereid zijn is niet onderzocht. Gezien de moeilijkheden rondom overige zaken die zijn voorgesteld lijkt de kans daarop niet al te groot te zijn.

Andere oplossing om compensatieproces effectiever te maken

Zoals in vorige paragrafen ook al aan de orde is gekomen, zijn veel respondenten van mening dat het probleem niet bij de uitvoering ligt. Zodra aan de uitvoering is begonnen worden locaties over het algemeen wel goed ingericht.

“Het lastige is dat compensatie niet wordt doorgezet, dat er geen gebied wordt aangewezen [beschikbaar is] waar moet worden gecompenseerd. Dan kan je wel ergens in de wet zetten dat een toekomstige eigenaar via een privaatrechtelijke overeenkomst aan de les moet worden gehouden, dat kan geen kwaad, maar daar zit het probleem niet. De locatie is vaak de bottleneck.” (resp. 9, bijlage 1).

Oplossingen voor het vinden van een geschikte en beschikbare locatie zijn echter al aan de orde geweest in voorgaande paragrafen en worden derhalve niet herhaald (zie paragraaf 6.2.1 t/m 6.2.3).

Conclusie

Op basis van bovenstaande analyse kan de conclusie getrokken worden dat het afsluiten van een privaatrechtelijke overeenkomst verplicht moet worden. Echter, er vanuit gaande dat het compensatieproces wordt vereenvoudigd op de manier zoals naar voren is gekomen bij voorgaande hypothesen, is het wellicht beter om de keuze aan het bevoegd gezag over te laten. Meerdere respondenten geven immers aan dat het probleem niet zit in de uitvoering, maar in het proces daaraan voorafgaand. Met name het vinden van een geschikte en beschikbare locatie wordt daar als probleem gezien. Omdat er genoeg mogelijkheden zijn om het compensatieproces tot aan de uitvoering af te dwingen, is een privaatrechtelijke overeenkomst niet nodig. Onder andere het werken met voorwaardelijke bestemmingen lijkt hiervoor uitermate geschikt, hoewel het bij grensoverschrijdende compensatie vraagt om een goede afstemming tussen ieder betrokken bevoegd gezag. De belangrijkste reden om een privaatrechtelijke overeenkomst wel verplicht te stellen is om het spanningsveld te voorkomen waarbij een gemeente zowel bevoegd gezag als initiatiefnemer is. Ondanks dat het verplicht stellen van een privaatrechtelijke overeenkomst in dergelijke situaties erg nuttig kan zijn, lijkt de kans klein dat dit ook daadwerkelijk gebeurt.

6.3 Overige onderzoeksresultaten

In deze paragraaf worden overige zaken die tijdens de interviews en de discussiemiddag aan bod zijn gekomen, maar in voorgaande paragrafen nog niet zijn behandeld, nader toegelicht. Allereerst zal paragraaf 6.3.1 ingaan op bevindingen met betrekking tot een waardering- en puntensysteem. Vervolgens wordt in paragraaf 6.3.2 ingegaan op een aantal andere ideeën om het proces rondom de realisatie van compensatieverplichtingen eenvoudiger te maken of om compensatie geheel te voorkomen. Ten slotte gaat paragraaf 6.3.3 in op een vorm van vrijwillige compensatie.

6.3.1 Waardering- & puntensysteem

Ten aanzien van meerdere situaties is er behoefte aan een uniform en breed gedragen waardering- en puntensysteem (zie paragraaf 6.2.1 t/m 6.2.4). Ten eerste, overigens is dit ook de meest genoemde reden, is het momenteel lastig om te berekenen hoeveel van het ene type natuur in verhouding staat tot het andere (resp. 4, 7 bijlage 1).

“Het lastige met natuurdoeltypen is dat zij helemaal niet te vergelijken zijn. Het is dus lastig om te bepalen welk natuurdoeltype waardevoller is, maar het is wel nodig om daar een keer iets over te zeggen.” (resp. 4, bijlage 1).

Naast dat een waarderingssysteem mogelijk maakt om verschillende natuurdoel(typ)en met elkaar te vergelijken, zijn er volgens de respondenten een aantal andere voordelen. Zo biedt een waardering- en puntensysteem namelijk meer houvast als bestuurders moeten worden overtuigd. Bestuurlijk gezien wordt er namelijk nog wel eens aan natuurdoelen gemorreld omdat het beoogde doel op dat moment slecht uitkomt. Gevolg is dat desbetreffende natuurdoelen over het algemeen naar een veel lager kwaliteitsniveau worden bijgesteld. Dergelijke systemen onderbouwen waarom in sommige

gevallen juist moet worden vastgehouden aan de beoogde natuurdoelen indien zij in het geding zijn (resp. 6, bijlage 1).

“Het is erg lastig om bestuurders daarin mee te krijgen, om bepaalde niveaus te bereiken. Maar het is wel een wens dat de provincie nog een keer een lijstje maakt met meer en minder waardevolle natuurdoeltype, zodat de provincie wat meer houvast heeft bij dit soort vragen, want ze komen wel langs.” (resp. 4, bijlage 1).

Een voordeel van een puntensysteem betreft dat een puntensysteem inzichtelijk maakt waar initiatiefnemers aan toe zijn als een bepaald type natuur bijvoorbeeld niet kan worden ontwikkeld. Als in het puntensysteem ook de kosten worden verwerkt (bijvoorbeeld één punt staat equivalent aan een X-aantal euro's), dan wordt het ook mogelijk om op voorhand een kostenraming te maken en daar hebben ondernemers vaak behoefte aan (resp. 1 & 7, bijlage 1). Andere redenen waarom het puntensysteem volgens sommigen ook gemonetariseerd moet worden is omdat er op dit moment geen standaard is om het bedrag van financiële compensatie vast te stellen, en het monetariseren van natuurwaarden bijdraagt aan het besef hoeveel biodiversiteit één euro oplevert. Laatstgenoemde punt is iets waar de natuurwereld volgens sommige respondenten nog te weinig oog voor heeft (resp. 3 & 10, bijlage 1).

“Zo iets moet ook gebeuren voor het geld. Het Nationaal Groenfonds constateert dat er bij de bedragen die gestort worden flinke verschillen zijn in de manier waarop men tot de som van het bedrag is gekomen. Er zit geen standaard op, dus er moet een soort standaard tabel komen waarin duidelijk wordt wat de standaard tarieven zijn voor aantasting van bepaalde natuurdoeltypen. Dit moet ook voor de inrichting en het beheer opgesteld worden.” (resp. 3, bijlage 1).

Het grote probleem is alleen dat er nog geen uniform en breed gedragen waardering- en punten systeem bestaat.

“Alleen zijn deze er nog niet [rekenregels om verschillende typen in elkaar om te rekenen]. Dan is het een kwestie om te zorgen dat er regels komen die door iedereen, of in ieder geval door veel partijen worden onderstrept, door overheden, door bestuursnemers, maar zeker ook door natuurorganisaties die zich daarmee ook akkoord verklaren met het hanteren van die regels. Daardoor kan in de toekomst een hoop juridische ellende worden voorkomen.” (resp. 11 bijlage 1 & 2, op discussiemiddag).

Het lijkt praktischer als dergelijke regels nationaal toepasbaar zijn. Het Duitse systeem is volgens een aantal respondenten een goed voorbeeld, hoewel daar eigenlijk een hoop op elkaar lijkende systemen in werking zijn. Ook het GaN (Gegevensautoriteit Natuur) heeft daar volgens sommige respondenten goede ideeën over. Anderen geven aan dat het hoe dan ook moeilijk is om de juiste waarden te bepalen.

“Wat algemeen speelt bij dit soort trajecten is dat het nogal diffuus is en dan is het handig om een aantal harde criteria te hebben. Oppervlakte is een hard criterium want dat kan je meten, kwaliteit is veel lastiger om te meten.” (resp. 4, bijlage 1).

“Het is erg ingewikkeld om te wegen wat wordt aangetast en wat daar voor moet worden teruggevraagd.” (resp. 5, bijlage 1).

Op welke criteria het puntensysteem moet worden gebaseerd is minder makkelijk te bepalen. Één van de criteria zou kunnen zijn dat sterker bedreigde soorten zwaarder meewegen ten opzichte van minder bedreigde soorten. Hetzelfde kan ook gelden voor bepaalde systemen die zeldzamer zijn ten opzichte van andere systemen (resp. 4, bijlage 1).

“Kwelnatuur is bijvoorbeeld een veel zeldzamer type en daar heeft Nederland een veel grotere verantwoordelijkheid in. Het zou best kunnen zijn dat je kwelnatuur daarom hoger op de lijst zet dan bijvoorbeeld bosnatuur, wat op zichzelf wel interessant is voor de biodiversiteit, maar waaraan de behoefte minder groot is. In het geval van bos komt er wel weer bij kijken dat de Boswet ook een rol speelt, wat bos is moet bos blijven qua oppervlakte. Dan moet je daar dus wat meer zoeken, maar zou je bijvoorbeeld een elzenbroek bos kunnen ontwikkelen als compensatie. Het is dan wel bos, maar ook een waardevoller kwelvegetatie.” (resp.4, bijlage 1).

Welke criteria uiteindelijk het zwaarst moeten meewegen wordt hier buiten beschouwing gelaten. Het is waarschijnlijk zinvol om daar één of meerdere studies aan te wijden.

Proces rondom de totstandkoming van het puntensysteem

Echter, rondom de totstandkoming van een puntensysteem speelt zich een heel proces af. Het is belangrijk om die besluitvorming in goede banen te leiden. De angst bestaat dat alle betrokken partijen het onderling niet met elkaar eens worden en de onderzoekskosten te hoog oplopen (resp. 3, 8 & 10 bijlage 1).

“De ecologen zelf worden het onderling nooit met elkaar eens en de onderzoekskosten rijzen waarschijnlijk de pan uit.” (resp. 3, bijlage 1).

“Aan de andere kant werken ze in Duitsland ook niet met één systeem, dat zijn er misschien wel een stuk of dertig. Dus ook met meerdere systemen kan het in principe wel werken.” (resp. 8, bijlage 1).

Om de waarde vast te stellen kunnen nieuwe methoden worden bedacht en/of parallellen worden getrokken met reeds werkende systemen, bijvoorbeeld de systemen die in Duitsland worden toegepast³⁷. Hetzelfde geldt met betrekking het berekenen van de kosten rondom natuurontwikkeling (inrichting) en beheer. Tevens kunnen daarvoor de bedragen worden toegepast die gelden voor huidige natuurontwikkelingen en beheerprocessen (resp. 3, bijlage 1). Veel respondenten geven echter aan dat het aan de provincies is om het systeem op te zetten omdat zij er

³⁷ De Gegevensautoriteit Natuur (GaN), meer specifiek prof. dr. Van Groenendael, heeft een eerste opzet gemaakt gebaseerd op het systeem wat in Duitsland ook werkt. Het schijnt dat vrijwel 100% van de oppervlaktedelfstoffenwinnende industrieën enthousiast is over de zojuist genoemde opzet. *“Als het bedrijfsleven enthousiast wordt over iets dan moet je alert worden, want het bedrijfsleven heeft geld, mogelijkheden en gronden. Als zij dat dan willen, dan moet de overheid het faciliteren.”* (resp. 10, bijlage 1).

uiteindelijk mee zullen werken. Natuurlijk moeten zij daarbij wel samenwerken met andere betrokken organisaties (resp. 10 & 11 bijlage 1). Of een uniform en breed gedragen waarderingssysteem snel zal ontstaan is nog maar de vraag. Wel kan gesteld worden dat zonder bestuurlijke ondersteuning dergelijke systemen in ieder geval geen kans van slagen hebben.

6.3.2 Ideeën om het compensatieproces te vereenvoudigen of voorkomen

Compensatiebank gebaseerd op bestaande organisaties

In Nederland is er wat betreft natuurontwikkeling nauwelijks ervaring opgedaan met marktwerking. Daarnaast zijn in andere sectoren, zoals de zorgsector, de resultaten met het oog op marktwerking nog niet denderend. Om die reden moeten overheidorganisaties en organisaties die daar dicht bij zitten ook betrokken worden bij het opzetten van een systeem wat het compensatieproces kan vereenvoudigen. Daarbij kan worden uitgegaan van de bestaande rollen die desbetreffende partijen op dit moment hebben (resp. 3, bijlage 1).

Met de ontwikkeling van een systeem dicht bij huis kom je bij bestaande uitvoeringsorganisaties en hun rol die zij hebben in het landelijk gebied. Dan kom je bijvoorbeeld bij DLG, het Nationaal Groenfonds en terreinbeherende organisaties (TBO's). Zo is DLG de gebiedsmakelaar in een bepaald proces en verwerft zij grond, controleert het Nationaal Groenfonds de financieringsstroom en beheren TBO's het gerealiseerde gebied. Tezamen kunnen zij bijvoorbeeld in opdracht van de provincie, welke als het goed is een duidelijk beeld heeft op welke locatie compensatienatuur ontwikkeld kan worden, compensatieverplichtingen realiseren (resp. 3, bijlage 1).

Zodoende heeft het Nationaal Groenfonds een ander ambitieniveau aangenomen wat veel meer aansluit bij de huidige beleidscontext van de overheid. In een later stadium is het denkbaar dat naast deze partijen ook andere partijen hierbij betrokken raken (resp. 3, bijlage 1).

Één plek waar alle compensatie kan landen

Tijdens de discussiemiddag is geopperd om provincies één locatie te laten openen waar initiatiefnemers met hun compensatieverplichtingen terecht kunnen. Met de opening van dergelijke projecten wordt de zoektocht naar geschikte en beschikbare compensatielocaties ondervangen (discussiemiddag, bijlage 2). Een nadeel van dergelijke methoden is dat waarschijnlijk veel natuurgebieden de beschikbare compensatie allemaal in hun gebied gerealiseerd willen hebben (resp. 7, bijlage 1). Om oneerlijke situaties te voorkomen zal de hoeveelheid compensatienatuur die wordt ontwikkeld moeten worden bijgehouden en verrekend met bijvoorbeeld subsidies.

Integrale gebiedsgerichte benadering (plussen en minnen)

Een integrale gebiedsbenadering houdt in dat er vanuit verschillende invalshoeken naar een gebied wordt gekeken. Dit gebeurt zowel vanuit het fysieke als het sociale en economische perspectief. Aan de hand van een dergelijke aanpak wordt duidelijk wat een compleet gebied aan mogelijkheden kan bieden. Doordat betrokken actoren gezamenlijk een plan opstellen, zullen individuele belangen beter worden behartigd. Zodoende wordt ook het belang van natuur meegenomen wat bijvoorbeeld kan leiden tot kwaliteitsverbetering. Uitgangspunt is wel dat actoren bij een dergelijke aanpak rekening houden met doelstellingen en belangen van andere actoren. Uiteindelijk plannen kunnen worden

vastgelegd in overeenkomsten zodat partijen elkaar hierop kunnen aanspreken indien zij afspraken niet nakomen. Een variant hierop, en min of meer overeenkomend met de saldobenadering, vormt het plussen en minnen beleid van de provincie Utrecht. Dit houdt in dat rode ontwikkelingen worden toegestaan zolang rode en groene ontwikkelingen netto in evenwicht zijn (resp. 1 & 4, bijlage 1).

6.3.3 Vrijwillige compensatie

credits for nature

Het idee van een 'credits for nature' systeem is eigenlijk een handelssysteem waar zowel 'credits' aan de ene als 'debits' aan de andere kant van de balans tegen elkaar worden weggestreept. Tot nu toe komt het nog overeen met compensatiebanken. Het verschil wordt veroorzaakt doordat de 'credits' niet alleen aan compensatieplichtigen worden verhandeld, maar in principe iedereen hier aanspraak op kan maken. Een willekeurig iemand kan een bepaalde hoeveelheid 'credits' kopen in ruil voor, bijvoorbeeld, een certificaat dat aantoont dat diegene daadwerkelijk 'credits' heeft gekocht. Het certificaat kan vervolgens gebruikt worden om aan te tonen dat de desbetreffende partij zich inzet voor de natuur. Het is dan ook goed voor het imago. Met het verkregen geld van alle 'credits' die zijn verkocht kunnen vervolgens partijen gefinancierd worden die natuur willen ontwikkelen maar daar geen middelen beschikbaar voor hebben. Indien de natuur door dergelijke partijen is ontwikkeld kunnen de 'credits' die de ontwikkeling oplevert weer worden verhandeld. De stroom van 'credits' wordt bijgehouden in een boekhouding (resp. 3, bijlage 1).

6.3.4 Conclusie

De ontwikkeling van een uniform en breed gedragen waardering- en puntensysteem is onder de respondenten erg gewenst. Dit geldt met name indien daadwerkelijk het equivalentiebeginsel en/of het nabijheidbeginsel worden losgelaten. Ook ten behoeve van de juiste werking van compensatiebanken moet een dergelijk systeem worden ontwikkeld. De criteria waarop een waardering- en puntensysteem moet worden gebaseerd is moeilijk te bepalen. Een goede manier is wellicht om parallellen te trekken met reeds bestaande systemen.

Naast compensatie- en grondbanken zijn er tevens andere ideeën waarmee het compensatieproces vereenvoudigd of voorkomen kan worden. Ideeën die hieronder vallen lopen uiteen van integraal gebiedsgerichte ontwikkelingen, het aanwijzen van één gebied binnen een provincie waar alle compensatieverplichtingen kunnen landen tot het opzetten van een soort compensatiebank, maar dan voortbouwend op bestaande rollen van betrokken organisaties. Daarnaast zijn er tevens initiatieven om vrijwillige compensatie te promoten. Het 'credits for nature' systeem is daar een goed voorbeeld van. Het lijkt echter niet waarschijnlijk dat een dergelijk systeem binnen afzienbare tijd in Nederland zal worden opgezet.

7 CONCLUSIE & AANBEVELINGEN

7.1 Introductie

Deze studie gaat in op het compensatieproces zodra beschermde natuur(gebieden) door ruimtelijke ontwikkelingen worden aangetast. Het doel van de studie is om aanbevelingen te doen die de effectiviteit van het compensatieproces in Nederland kunnen verhogen. Uit diverse evaluatiestudies blijkt namelijk dat beoogde resultaten in de praktijk achterwege blijven. Om dit doel te bereiken zijn de volgende hoofd- en deelvragen opgesteld.

Hoofdvraag:

Hoe effectief is het compensatieproces momenteel in Nederland en welke aanpassingen kunnen de effectiviteit verhogen?

Deelvragen:

1. *Wat houdt natuurcompensatie in en hoe zou het compensatieproces momenteel in Nederland moeten verlopen?*
2. *Hoe verloopt het compensatieproces momenteel in Nederland in de praktijk en hoe groot is de discrepantie tussen theorie en praktijk?*
3. *Welke aanpassingen kunnen de effectiviteit van het compensatieproces in Nederland verhogen?*

In het resterende deel van deze paragraaf wordt voor iedere deelvraag afzonderlijk een antwoord geformuleerd. Gezamenlijk beantwoorden zij de hoofdvraag, het is zodoende niet nodig om ook apart op de hoofdvraag in te gaan. In het antwoord op de laatste deelvraag worden tevens een aantal richtingen aangekaart waarin vervolgonderzoek wenselijk is.

7.2 Deelvraag 1 – Wat houdt het compensatieproces in?

Natuurcompensatie houdt in dat negatieve effecten van ruimtelijke ontwikkelingen op beschermde natuurgebieden moeten worden gecompenseerd. Desbetreffende ruimtelijke ontwikkelingen worden echter alleen toegestaan indien zij het 'nee, tenzij'-regime positief hebben doorlopen, oftewel als er sprake is van (dwingende) redenen van groot openbaar belang en alternatieven niet mogelijk zijn. Is dit het geval dan moeten de negatieve effecten zoveel mogelijk worden vermeden, gemitigeerd en ten slotte gecompenseerd. Als fysieke compensatie onmogelijk is kan in sommige gevallen worden volstaan met financiële compensatie.

De compensatieverplichtingen die genomen moeten worden zijn vanuit ecologisch perspectief gebaseerd op een drietal elementen (in-kind vs out-of-kind, on-site vs off-site en in-time vs out-of-time). In Nederland gelden er op dit moment echter bepaalde restricties met betrekking tot de compensatieverplichtingen die genomen moeten worden. Afhankelijk van het beschermingsregime moet er worden voldaan aan het equivalentiebeginsel (in-kind compensatie) en/of het nabijheidbeginsel (on-site compensatie) en/of het tijdigheidbeginsel (in-time compensatie). Hoewel het opstellen en uitvoeren van een compensatieplan kan worden uitbesteed aan derden, ligt in Nederland op dit moment de verantwoordelijkheid hiervoor bij de initiatiefnemer.

7.3 Deelvraag 2 – Verloop van het compensatieproces

Ondanks dat het principe van natuurcompensatie op papier duidelijk is, kunnen er in Nederland met betrekking tot het compensatieproces in de praktijk diverse problemen worden onderscheiden. Zo zijn de wet- en regelgeving niet eenduidig en te complex, ontbreekt het aan een juiste administratie en controle, en heeft het bevoegd gezag te weinig mogelijkheden om sancties op te leggen indien compensatieverplichtingen niet naar behoren worden uitgevoerd. Het grootste probleem wordt echter veroorzaakt doordat in veel gevallen geen geschikte of beschikbare compensatielocatie kan worden gevonden. Dit proces wordt bemoeilijkt doordat op dit moment in Nederland zowel het equivalentie- als het nabijheidbeginsel gelden. Uit het empirisch onderzoek kan worden afgeleid dat onder andere voorgaande problemen het compensatieproces dusdanig lastig maken waardoor veel compensatieplichtigen niet meer weten waar ze aan toe zijn en beoogde resultaten achterwege blijven. Om betere resultaten te behalen moet het compensatieproces daarom duidelijker en eenvoudiger worden gemaakt. Echter, vanwege het gebrek aan urgentie zullen er in de toekomst hoogstwaarschijnlijk weinig tot geen extra middelen worden vrijgemaakt om het compensatieproces te verbeteren. Dit vraagt om oplossingen die weinig middelen vergen. Bij de beantwoording van deelvraag 3 wordt hier verder op ingegaan.

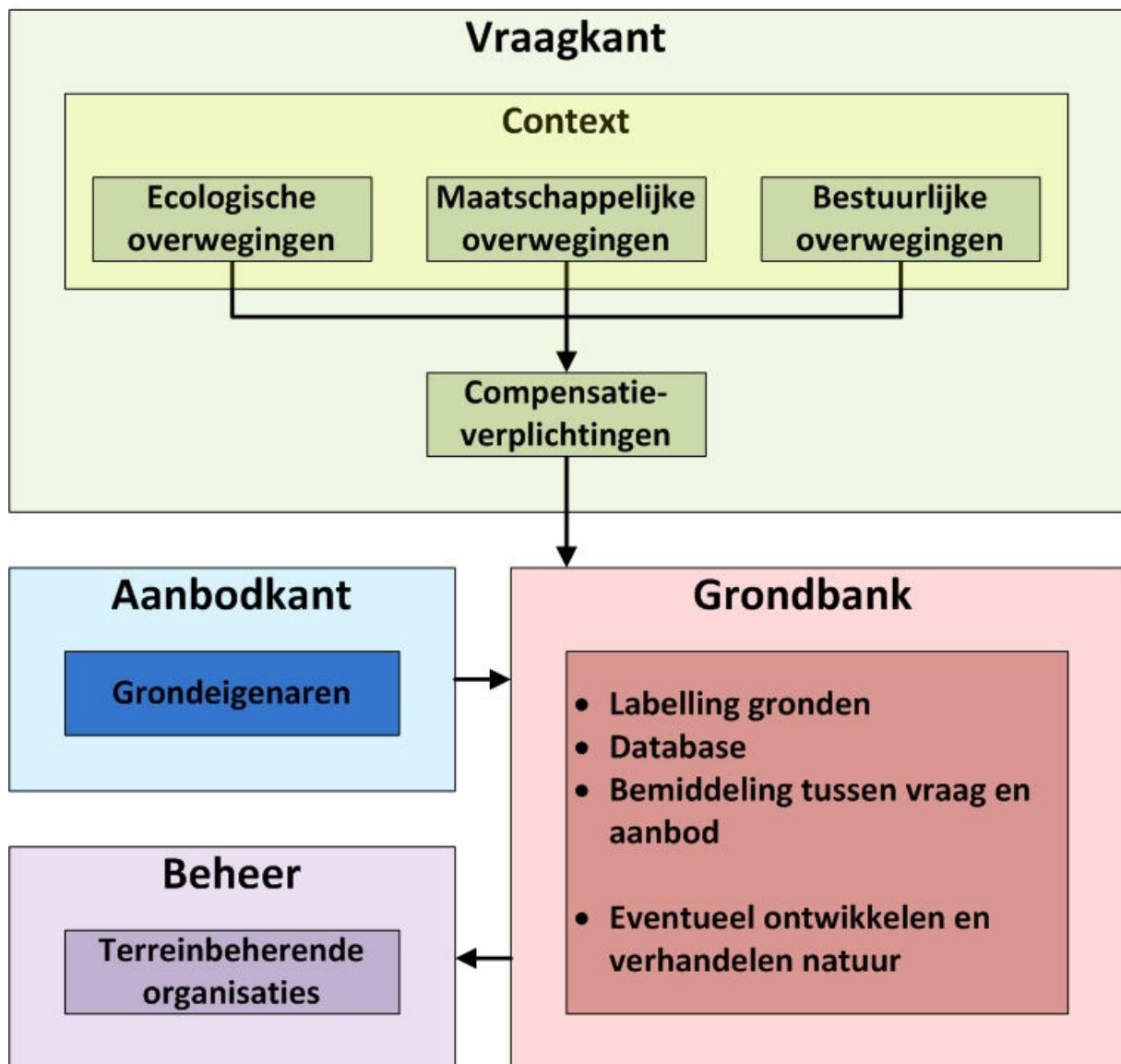
7.4 Deelvraag 3 – Verbeteringen aan het compensatieproces

Ofschoon compensatieverplichtingen in theorie voornamelijk gebaseerd worden op ecologische overwegingen, blijkt uit de empirie dat maatschappelijke en bestuurlijke overwegingen een grotere rol spelen dan uit de theorie naar voren komt. De ene keer zullen ecologische overwegingen zwaarder wegen, terwijl een andere keer maatschappelijke of bestuurlijke overwegingen het meeste invloed hebben. De compensatieverplichtingen die moeten worden genomen zijn dan ook in grote mate context afhankelijk. Bovenal is het daarom belangrijk om vanuit het doel inhoudelijk te motiveren waarom voor bepaalde compensatieverplichtingen is gekozen.

Uit het onderzoek kan worden geconcludeerd dat er enerzijds juist vanwege de contextuele vereisten behoefte is aan een flexibelere omgang met de elementen waarop de compensatieverplichtingen ecologisch gezien worden gebaseerd. Anderzijds is er ook behoefte aan enige vorm van begrenzing zodat niet alleen 'simpele' natuur wordt ontwikkeld of compensatie alleen in bepaalde regio's plaatsvindt terwijl natuur elders langzaam aan verdwijnt. Daarom wordt voorgesteld om de beginselen deels los te laten. Om te voorkomen dat er alleen 'simpele' natuur wordt ontwikkeld, moet er onderscheid worden gemaakt in compensatie op basis van ecologische aantastingen en op basis van groen in het algemeen. Daarnaast wordt er aanbevolen om een maximale afstand tussen compensatielocatie en aantasting in te stellen. Bestuurlijk gezien bieden provinciegrenzen daar de beste uitkomst. Ecologisch en maatschappelijk gezien zal een bepaalde straal gemeten vanaf de aantasting echter de beste oplossing zijn. Bovendien is het met betrekking tot ecologische aantastingen hoogstwaarschijnlijk winstgevender om gebruik te maken van een grotere straal in vergelijking met aantastingen van groen in het algemeen. Welke afstand het best zal werken zal nader moeten worden onderzocht.

Voorgaande aanpassingen zullen deels de zoektocht naar een geschikte en beschikbare compensatielocatie vereenvoudigen. Om dit proces nog effectiever te laten verlopen wordt aangeraden om als provincies gezamenlijk een grondbank op te zetten. De kans voor het opzetten

van een succesvolle compensatiebank door private dan wel publieke partijen wordt immers klein ingeschat. Indien wenselijk kan een grondbank zo worden opgezet dat er alleen op een bepaald schaalniveau naar geschikte en beschikbare compensatielocaties kan worden gezocht. Het opzetten hoeft overigens niet veel moeite te kosten aangezien veel benodigde gegevens reeds bij de overheid bekend zijn. Het gaat daarbij niet alleen om ecologische, maar ook om maatschappelijke, bestuurlijke, juridische en economische gegevens. Op het moment dat bepaalde compensatieverplichtingen bekend zijn, kan gemakkelijk de meeste geschikte en beschikbare locatie uit de gelabelde database (grondbank) worden achterhaald (figuur 9). De grondbank kan tevens als administratie punt voor toekomstige natuurcompensatie dienen. Ook is het op die manier mogelijk om op een eenvoudige manier een koppeling tussen administratie en controle te creëren. Als inderdaad blijkt dat voorgaande aanpassingen de effectiviteit van het compensatieproces verhogen, is het waarschijnlijk overbodig om het afsluiten van een privaatsrechtelijke overeenkomst te verplichten.



Figuur 9: Schematische weergave van het compensatieproces met grondbank.

Een andere mogelijkheid om het compensatieproces te vereenvoudigen is om als provincies financiële compensatie, eventueel met een bepaalde toeslag, te accepteren. De verkregen middelen kunnen vervolgens ingezet worden op die plekken waar provincies ze nodig achten, hoewel ecologische en maatschappelijke overwegingen daarbij uiteraard ook van belang zijn. Enerzijds wordt het compensatieproces op die manier versimpeld, anderzijds gaat het in tegen het principe dat de verantwoordelijkheid voor compensatie bij de initiatiefnemer moet liggen. Als er echter een toeslag wordt betaald kan er naast bestaande verplichtingen wellicht iets extra's voor de natuur worden gedaan.

Ongeacht welke aanpassingen worden doorgevoerd, wordt aanbevolen om nader onderzoek te doen naar een natuurwaardering- en puntensysteem. In de praktijk is het immers onmogelijk om precies dezelfde natuurwaarden te herontwikkelen. Met een natuurwaardering- en puntensysteem kan, als het goed is, gemakkelijk en op een zo objectief mogelijk manier worden bepaald wanneer er wel en wanneer er niet sprake is van gelijkwaardige compensatie. Daarnaast is verder onderzoek naar nieuwe instrumenten zoals 'credits for nature'-systemen wenselijk. Natuurcompensatie vormt namelijk een laatste redmiddel om het areaal en de kwaliteit van bestaande natuur te waarborgen. Met instrumenten zoals 'credits for nature' wordt getracht om het areaal aan natuur(gebieden) te vergroten en/of de kwaliteit te verhogen.

REFERENTIES

- Algemene Rekenkamer (2007).** Bescherming van natuurgebieden. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 195, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu, pp. 1-66.
- Bastmeijer, C.J., M.K. de Bruin, J.M. Verschuuren (2007).** Internationaal natuurbeschermingsrecht inspiratie voor de wetgever? Een onderzoek naar de verhouding tussen natuurbeschermingsverdragen en de Flora en faunawet, Natuurbeschermingswet en Boswet. Centrum voor wetgevingsvraagstukken, Universiteit Tilburg, pp. 1-57.
- Berendsen, H.J.A. (2005).** Landschap in delen. Overzicht van de geofactoren - Fysische Geografie van Nederland. Assen: Koninklijke Van Gorcum. Derde, geheel herziene druk, met CD-ROM, pp. 1-340.
- Beunen, R. (2010).** The governance of nature. How nature conservation ambitions have been dashed in planning practices. Wageningen, pp. 1-193.
- Boeije, H.R. (2005).** Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen. Amsterdam: Boom Onderwijs, pp. 1-179.
- Boelens, L. (2009).** The Urban Connection: An actor-relational approach to urban planning. Rotterdam: 010 publishers, pp. 1-312.
- Boer, J. de, & M. Hisschemöller (1998).** Omgevingswaarden en de kust. Amsterdam: Instituut voor Milieuvraagstukken, Vrije Universiteit Boekhandel/Uitgeverij, pp. 1-25.
- Bonds, M.H. & J.J. Pompe (2004).** Calculating wetland mitigation banking credits: adjusting for wetland function and location. Natural Resources Journal, Vol. 43, pp 1-17.
- Bredenoord, H., A. van Hinsberg, B. de Knecht & H. Leneman (2011).** Herijking van de Ecologische Hoofdstructuur. Quick Scan van varianten. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving, pp. 1-60.
- Briggs, B.D.J., D.A. Hill, & R. Gillespie (2009).** Habitat banking - how it could work in the UK. Journal for Nature Conservation, 17, pp. 112-122.
- Broekmeyer, M.E.A., R.J.F. Bugter, & A.J.A. van Teeffelen (2011).** Natuurcompensatie: kansen, knelpunten en rekenregels. Wageningen: Alterra, Alterra-rapport 2240, pp. 1-58.
- Bryman, A. (2008).** Social research methods. Oxford: Oxford University Press, pp 1-748.
- Buijs, A.E. (2009a).** Public Natures. Social representations of nature and local practices. Wageningen Universiteit, pp. 1-296.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2008).** Forum Umweltgesetzbuch: Erwartungen an die Instrumente des Naturschutzes im Umweltgesetzbuch. Mercedes-Druck, Berlin - Umweltbundesamt, Dessau, pp. 1-23.
- Crowe, M. & K. ten Kate (2010).** Biodiversity offsets: policy options for government, pp 1-41.
- Cuperus, R. (2004).** Ecological compensation of highway impacts: Negotiated trade-off or no-net-loss? Delft: Strapatz, pp. 1-304.
- Fachbereich Natur und Umwelt; Der Landrat (2003).** Ökokonten und Flächenpool im Rahmen der Bauleitplanung. Kreis Unna, Hausdruckerei, pp. 1-25.
- Eftec, IEEP et al. (2010).** The use of market-based instruments for biodiversity protection – The case of habitat banking – Technical Report, pp 1-269.
- Federal Register (1995).** Federal guidance for the establishment, use and operation of mitigation banks, Fed. Reg. Vol. 60, No. 228, pp. 58605-58614.
- Gaaff, A. & J. Vader (2005).** Rendeert natuurcompensatie? Rapport 6.05.19. Den Haag: LEI, pp. 5-49.
- 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, pp. 1-85.
- Gjaltema & Burgering (2006).** De uitvoering van het compensatiebeginsel: Bij ruimtelijke ingrepen in de Ecologische Hoofdstructuur. Den Haag: Ministerie van VROM, pp. 1-35.
- Heide, M. van der, E. Bos & J. Vreke (2006).** Analyseren en evalueren van beleidsmaatregelen met een effect op natuur en milieu. Wageningen Universiteit, pp. 1-132.
- Jongeneel, R., L. Slangen, E. Bos, M. Koning, T. Ponsioen & J. Vader (2005).** De effecten van natuurprojecten op de economie: financiële en economische analyse van kosten en baten. Wageningen Universiteit, pp. 1-157.

Koppen, C.S.A. van (2002). Echte Natuur. Een sociaaltheoretisch onderzoek naar natuurwaardering en natuurbescherming in de moderne samenleving. Wageningen Universiteit, pp. 1-264.

Küpfer, C. (2008). The eco-account: a reasonable and functional means to compensate ecological impacts in Germany. Schriftenreihe des Institut Superior de Agronomia (ISA), Universidade Técnica de Lisboa, pp. 1-8.

Leeuwen, E.S. van, P. Nijkamp & T. de Noronha Vaz (2010). The multifunctional use of urban green space. International Journal of Agricultural Sustainability, 8, pp. 20-25.

Latimer, W. & D. Hill (2007). Mitigation banking: Securing no net loss to biodiversity? A UK perspective. Planning, Practice & Research, Vol. 22, No. 2, pp. 155-175.

McKenny, B.A. & J.M. Kiesecker (2010, online 2009). Policy development for biodiversity offsets: A review of offset frameworks. Environmental Management, Vol. 45, pp. 165-176.

Michler, H.P. & F. Möller (2011). Änderungen der Eingriffsregelung durch das BNatSchG 2010. Natur und Recht, Vol. 33, No. 2, pp. 81-90.

Ministerie van IenM (2011). Ontwerp Algemene Maatregel van Bestuur Ruimte (eerste aanvulling). Ontwerptekst en Nota van Toelichting. pp 1-51.

Ministerie van IenM (2012). Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig. Den Haag: Drukkerij Ando, pp. 1-51.

Ministerie van LNV (1995). Het landelijk gebied de moeite waard; Structuurschema Groene Ruimte: Toelichting Planologische Kernbeslissing. Den Haag: Den Haag Offset, pp. 1-112.

Ministeries van LNV en VROM en de provincies (2007a). Spelregels EHS; Beleidskader voor compensatiebeginsel, EHS-saldobenadering en herbegrenzen EHS, pp. 1-56. (beleidsdocument)

Ministeries van LNV en VROM en de provincies (2007b). Spelregels EHS; Spelregels voor ruimtelijke ontwikkelingen in de EHS, pp. 1-5.

Ministerie van LNV en Vereniging Nederlandse Gemeenten (2007). Natura 2000 / Natuurbeschermingswet 1998 en gemeenten, pp. 1-14.

Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ (2006). Nota Ruimte - Ruimte voor ontwikkeling; Deel 4: tekst na parlementaire instemming. pp. 1-200.

Nationaal Groenfonds (2010). Op weg naar een betere natuurcompensatie; Rapportage fase 1, pp. 1-64.

Ruijgrok, E.C.M., R. Brouwer & H. Verbruggen (2004). Waardering van natuur, water en bodem in maatschappelijke kosten-batenanalyses. Aanvulling op de Leidraad OEI. Den Haag: Ministerie van LNV, Ministerie van V&W, Ministerie van EZ, pp. 1-89.

Staa, A.L. van & J.C. Evers (2010). 'Thick analysis': strategie om de kwaliteit van kwalitatieve data-analyse te verhogen. KWALON, jaargang 15, nummer 1. pp 5-12.

Stein, E.D., F. Tabatabai & R.F. Ambrose (2000). Wetland Mitigation Banking: A Framework for Crediting and Debiting. Environmental Management, Vol. 26, No. 3, pp. 233-250.

Sudol & Ambrose (2002). The US Clean Water Act and Habitat Replacement: Evaluation of Mitigation Sites in Orange County, California, USA. Environmental Management Vol. 30, No. 5, pp. 727-734.

Sundseth, K. (2010). Natura 2000 in de Atlantische regio. Bureau voor publicaties van de Europese Unie, pp. 1-12.

Swart, J.A.A., H.J. van der Windt & J. Keulartz (2001). Valuation of nature in conservation and restoration. Restoration Ecology Vol. 9, No. 2, pp. 230-238.

Ten Kate, K., J. Bishop & R. Bayon (2004). Biodiversity Offsets: Views, Experience and the Business Case. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK and Insight Investment, London, UK, pp. 1-95.

Tonneijck F. & T. Bade (2007). De baten in kaart van Buytenland. Een verkenning van de baten voor milieu en economie van Landschapspark Buytenland. Triple E & Stichting Het Zuid-Hollands Landschap, pp. 1-19

Vader, J., P. Roza, T.A. Selnes & A. Gaaff (2007). Natuurcompensatie over de grens; Een analyse van natuurcompensatie in het buitenland, Rapport 6.07.15. Den Haag: LEI, pp. 1-104.

Vader, J. & S. Reinhard (2005). Best practices voor Vogel- en Habitatrichtlijn, Rapport 6.05.23. Den Haag: LEI, pp. 1-40.

Witte, J.P.M. & A.F.M. Meuleman (2006). Waarden en baten van natuur. Een verkennend onderzoek naar de mogelijkheid tot kwantificeren. Nieuwegein: Kiwa N.V., pp. 1-56.

Zuidelijke Rekenkamer (2009). Kwaliteit Natuurcompensatie provincie Noord-Brabant Deel II Rapport van bevindingen, pp. 1-92

Internet:

Vroege Vogels (2011). http://vroegevogels.vara.nl/nieuws-item.167.0.html?&tx_ttnews%5Bpointer%5D=11&tx_ttnews%5Btt_news%5D=359200&tx_ttnews%5BbackPid%5D=123&cHash=614ec134ad1e1e0f0d3d9571a0dd0c24 (geciteerd op 27 december 2011).

Trouw (2011). <http://www.trouw.nl/tr/nl/4324/Nieuws/archief/article/detail/1841631/2011/01/10/Natuur-is-er-niet-voor-de-natuur.dhtml> (21-09-2011).

Coalitie Biodiversiteit (2011). http://www.biodiversiteit.nl/2010/jaar_van_de_biodiversiteit (12-10-2011).

Overig:

Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur (2011).

BIJLAGEN

Bijlage 1 Overzicht van respondenten

<i>Overzicht van respondenten en datum afname interview</i>			
Wie	Beroep	Werkgever	Datum
Frans van Diepen (respondent 1)	Beleidsmedewerker (ecologische verbindingszones)	Provincie Utrecht	27-10-2011
Maeike Pebesma (respondent 2)	Beleidsmedewerker (projectleider compensatieloket)	Provincie Utrecht	31-10-2011
Gertine van der Vliet (respondent 3)	Strategisch adviseur en ontwikkelaar nieuwe markten	Nationaal Groenfonds	14-11-2011
Jaap de Pater (respondent 4)	Beleidsmedewerker (natuur)	Provincie Utrecht	17-11-2011
Jeanine Spieksma (respondent 5)	Integraal projectleider regio west	Dienst Landelijk Gebied (DLG)	21-11-2011
Ton Heeren (respondent 6)	Senior adviseur ruimtelijke ordening en wonen	Interprovinciaal Overleg (IPO)	24-11-2011
Joost Backx (respondent 7)	Coördinator voor Rijkswaterstaat Waterdienst	Rijkswaterstaat (RWS)	01-12-2011
Janneke Vader (respondent 8)	Onderzoeker	Landbouw Economisch Instituut (LEI), onderdeel van Wageningen University & Research centre (UR)	02-12-2011
Geertjan Smits (respondent 9)	Medewerker extern beleid	Natuurmonumenten	09-12-2011
Leonie van der Voort (respondent 10)	Algemeen secretaris directeur	Cascade – Vereniging zand- en grindproducenten	15-12-2011
Bas Volkers (respondent 11)	Beleidsmedewerker	Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I)	21-12-2011

Bijlage 2 Overzicht van de discussie bijeenkomst in Wageningen

Datum bijeenkomst: 23-11-2011

Locatie bijeenkomst: Campus Wageningen UR gebouw Lumen, te Wageningen

Programma



Dienst Landelijk Gebied
Ministerie van Economische Zaken,
Landbouw en Innovatie



Discussiemiddag over de toekomst van natuurcompensatie: wat kunnen we leren van Duitse compensatiebanken? *Wageningen, 23 november 2011*

12.00 – 13.00 uur	Mogelijkheid voor lunch
13.00 uur	Introductie
	Presentatie (in Duits ³⁸) dhr. Driesch: juridische context (Eingriffsregelung) en compensatiebanken in Kreis Unna
	Presentatie (in Duits) dhr. Bottmeyer: achtergrond van het Regionalverband Ruhr
	Presentatie (in Duits) dhr. Riedel: compensatiebanken in het Regionalverband Ruhr
	Tussendoor kunnen vragen worden gesteld
15.00 uur	Pauze
15.15 uur	'De Gouden Driehoek': ideeën vanuit onderzoek, overheid en bedrijfsleven
	LEI Wageningen UR: de rol van onderzoek
	Stuurgroep Natuurcompensatie/DLG: stand van zaken
	Bouwfonds: de praktijk
15.45 uur	Paneldiscussie over de toekomst van natuurcompensatie in Nederland
16.45 uur	Afsluiting en borrel

Locatie:

Campus Wageningen Universiteit en Research Centrum

Gebouw Lumen (gebouwnr. 100)

Droevendaalsesteeg 3a

6708 PB Wageningen

³⁸ Er is een tolk aanwezig voor eventuele toelichting.