

**Kwaliteit Natuurcompensatie
provincie Limburg**

Deel I Bestuurlijk rapport

8 december 2009

ISBN 978-90-8768-024-4

Inhoudsopgave

Leeswijzer	3
1 Inleiding	4
1.1 Achtergrond onderzoek	4
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen	7
1.3 Aanpak onderzoek	8
2 Conclusies en aanbevelingen	11
2.1.1 Hoofdconclusie	11
2.1.2 Deelconclusies invulling taken en verantwoordelijkheden	11
2.1.3 Deelconclusies waarborging kwaliteit natuurcompensatie	12
2.1.4 Deelconclusies informatie-uitwisseling GS	14
2.2 Aanbevelingen	14
3 Samenvattende bevindingen	16
3.1 Taken en verantwoordelijkheden	16
3.1.1 Provinciaal Beleid	16
3.1.2 Interne organisatie	17
3.1.3 Definitie natuurkwaliteit	19
3.2 Waarborging kwaliteit natuurcompensatie	20
3.2.1 Dossieronderzoek	20
3.2.2 Veldbezoeken	23
4 Bestuurlijke reactie	25
5 Nawoord rekenkamer	28
Bijlage 1 Tabel samenvattende bevindingen	30

Leeswijzer

De Zuidelijke Rekenkamer heeft in de periode januari 2009 - juni 2009 onderzoek verricht naar de mate waarin de provincie Limburg erin slaagt behoud van natuurkwaliteit te waarborgen bij ruimtelijke ingrepen in (beschermde) natuur- en bosgebieden in de provincie.

De resultaten van dit onderzoek worden in twee deelrapporten weergegeven.

Het voorliggende rapport, Deel I, betreft een bestuurlijke rapportage.

In hoofdstuk 1 van dit rapport worden eerst de achtergrond, doelstelling, onderzoeksvragen en de aanpak van het onderzoek toegelicht.

In hoofdstuk 2 worden de conclusies die uit het onderzoek voortvloeien en enkele aanbevelingen geformuleerd.

Hoofdstuk 3 bevat een samenvatting van de bevindingen van het onderzoek.

Tot slot zijn in het rapport de bestuurlijke reactie op het onderzoek (hoofdstuk 4) en een nawoord van de rekenkamer (hoofdstuk 5) opgenomen.

Het rapport omvat daarnaast een deel II. Hierin worden de onderliggende bevindingen van het onderzoek, voortgekomen uit een documentanalyse, dossieronderzoek, veldbezoeken en interviews met betrokkenen binnen de provincie, weergegeven. De bevindingen van het veldbezoek worden geïllustreerd met foto's van de compensatielocaties.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond onderzoek

Wet- en regelgeving natuurbescherming

De Nota Ruimte (januari 2006) bevat de hoofdlijnen van het nationaal ruimtelijk beleid voor de komende decennia. Uitgangspunt daarbij is 'Ruimte voor ontwikkeling'. Het beperkte oppervlak dat Nederland ter beschikking staat maakt een efficiënte en duurzame toepassing van dit uitgangspunt noodzakelijk. Dit betekent dat een goede balans gevonden moet worden tussen enerzijds ruimte om te bouwen en anderzijds behoud en verdere ontwikkeling van natuur.

De (politieke) belangstelling in Nederland voor natuurbehoud is niet nieuw. In 1967 werd de eerste Natuurbeschermingswet (Nb-wet) van kracht. Sindsdien heeft Nederland tal van internationale verdragen en Europese verordeningen met betrekking tot natuurbehoud en -bescherming onderschreven.

Een belangrijk kader voor het huidige nationale beleid vormt het internationale Biodiversiteitsverdrag dat Nederland in 1992 tekende. Dit verdrag verplicht tot 'behoud en duurzaam gebruik van genen, soorten en ecosystemen op het land, in het water en in de lucht'. Dit uitgangspunt wordt in Nederland vormgegeven via de Ecologische Hoofdstructuur (EHS).

De Nb-wet 1967 is in 1998 aangepast aan de eisen die internationale verdragen en Europese richtlijnen stellen aan natuurbehoud. In oktober 2005 is de Nb-wet 1998 herzien. Deze herziening hield in dat de bepalingen betreffende natuurbehoud en -bescherming uit de Europese Vogelrichtlijn (1979) en Habitatrichtlijn (1992) in de wet zijn opgenomen.

De gebieden die behoren tot de EHS en/of¹ vallen onder de in 2005 herziene Nb-wet 1998 (Natura 2000-gebieden, oftewel Vogel- en Habitatrichtlijngebieden, en Beschermd Natuurmonumenten), hebben de status 'beschermd gebied'. Voor deze gebieden geldt de verplichting tot behoud, herstel en ontwikkeling van wezenlijke kenmerken en waarden en een zogenoemd 'nee, tenzij'-principe. Dit betekent dat handelingen die schade aanrichten aan de wezenlijke kenmerken en natuurwaarden alleen zijn toegestaan als er geen alternatieven mogelijk zijn en er sprake is van (dwingende) redenen van groot openbaar belang. De aangetaste natuurwaarden dienen te worden gecompenseerd. Daarbij is compensatie een uiterst middel; het dient aan de orde te komen als mitigerende maatregelen om de nadelige effecten weg te nemen of te ondervangen niet kunnen worden toegepast of niet volstaan.

¹ Gebieden van de EHS kunnen ook zijn aangewezen als Beschermd Natuurmonument of als Natura 2000-gebied.

Wet- en regelgeving natuurcompensatie

Compensatie is een belangrijk instrument ter waarborging dat bij schadelijke ingrepen in beschermde gebieden (per saldo) geen verlies aan natuurkenmerken en -waarden plaatsvindt. Uitgangspunt daarbij is dat natuurkenmerken en -waarden die verloren gaan in kwantiteit en kwaliteit worden gecompenseerd. De juridische verankering van het compensatiebeginsel is voor de onderscheiden typen gebieden verschillend. Voor de EHS geldt vanaf 2006 de Nota Ruimte. Daarvoor gold voor de EHS de planologische kernbeslissing Structuurschema Groene Ruimte (SGR). Voor de Beschermde Natuurmonumenten en Natura 2000-gebieden geldt de (in 2005 herziene) Nb-wet 1998. Het compensatiebeginsel speelt met name bij gebiedsbescherming, maar komt daarnaast ook voor in het kader van andere wetgeving, met name de Boswet en de Flora- en Faunawet (Ffw).

Compensatiebeginsel EHS

In 2007 hebben het rijk en de provincies op basis van de Nota Ruimte (2006) een geïntegreerd beleidskader voor de EHS opgesteld². Hierin wordt onder meer het compensatiebeginsel nader uitgewerkt. Beschreven wordt wanneer en hoe compensatie moet plaatsvinden en welke verantwoordelijkheden betrokken partijen hebben.

Samengevat levert dit het volgende stappenschema op:

1. Toetsing aan 'nee, tenzij'-principe. Indien ondanks significant negatief effect akkoord, dan 2;
2. Voorwaarden voor compensatieplan als zelfstandig document (toegevoegd³) en inhoudelijke eisen aan compensatie (toegevoegd);
3. Besluit bevoegd gezag over ingreep en compensatie;
4. Verankering ingreep en compensatie in ruimtelijke plannen;
5. Privaatrechtelijke overeenkomst tussen initiatiefnemer en bevoegd gezag. Juridisch bindende afspraken over uitvoering compensatieplan (toegevoegd), inclusief bankgarantie, uiterste termijn realisatie compensatie, boetebeding bij overschrijding termijn;
6. Monitoring en rapportage uitvoering compensatie door bevoegd gezag. Provincie registreert jaarlijks de stand van zaken uitvoering compensatie. Indien uiterste termijn is verstreken, dan 7;
7. Overname uitvoering door bevoegd gezag (toegevoegd): bankgarantie en boete naar Groenfonds als gelabeld budget, bevoegd gezag neemt uitvoering over, uitvoeringskosten voor rekening van de initiatiefnemer vanuit gelabeld Groenfondsbudget.

² Spelregels EHS. Beleidskader voor compensatiebeginsel, EHS-saldobenadering en herbegrenzen EHS. Ministerie van LNV, ministerie van VROM en Interprovinciaal Overleg (IPO), 29 mei 2007.

³ Indien in een zin (toegevoegd) staat betekent dat toegevoegd in vergelijking met de Nota Ruimte en de SGR.

Compensatiebeginsel NB-wet 1998

De Nb-wet 1998 is van toepassing op Natura 2000-gebieden en beschermde natuurmonumenten. De wet heeft tot doel specifieke soorten en habitattypen in een gunstige staat van instandhouding te houden of te brengen. Daartoe zijn instandhoudingsdoelstellingen bepaald. Geplande ingrepen in Nb-wet gebieden moeten worden beoordeeld en getoetst op mogelijk significant negatieve effecten op de instandhoudingsdoelstellingen. Artikel 19d, lid 1, van de Nb-wet bepaalt dat 'het verboden is zonder vergunning van het bevoegd gezag projecten of andere handelingen uit te voeren, die gelet op de instandhoudingsdoelstelling de kwaliteit van de natuurlijke kenmerken van een beschermd gebied kunnen aantasten'. Is sprake van aantasting dan kan slechts een vergunning worden verleend indien er geen alternatieve oplossingen aanwezig zijn en het gaat om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard (artikel 19g, lid 2). Aan de vergunningverlening dient dan de verplichting te worden verbonden tot het treffen van compenserende maatregelen.

Provinciale taken en verantwoordelijkheden natuurcompensatie

Bij het beleidsproces op het gebied van natuurbescherming zijn de volgende partijen betrokken:

- Het rijk als verantwoordelijke voor de wet- en regelgeving;
- Provincies en gemeenten als uitvoerders van het beleid conform de Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) en overige relevante wet- en regelgeving, zoals de Nota Ruimte (voorheen SGR) en de Nb-wet 1998;
- Initiatiefnemers (veelal gemeenten en private partijen) als uitvoerders van projecten die schade veroorzaken aan beschermde gebieden.

Provincies zijn verantwoordelijk voor het uitwerken van het nationale natuurbeschermingsbeleid op regionaal niveau. Wat betreft het 'nee, tenzij'-principe en het natuurcompensatiebeginsel is in het SGR (1995) aan provincies verzocht deze te verankeren in hun streekplannen. In de loop van de tijd hebben de meeste provincies daaraan gehoor gegeven.

De provincie Limburg in 2001 door opname van het compensatiebeginsel in het Provinciaal Omgevingsplan Limburg (POL) en vervolgens in een aparte beleidsregel (beleidsregel Natuurcompensatie 2002, respectievelijk beleidsregel Mitigatie en Compensatie Natuurwaarden 2005).

Provincies moeten in hun streekplannen de EHS planologisch beschermen. Vallen ruimtelijke plannen van initiatiefnemers (veelal gemeenten en private partijen) binnen de EHS dan dienen provincies deze plannen en het 'nee, tenzij'-principe te toetsen aan hun streekplan en, indien van toepassing, aan een eigen beleidsregel betreffende natuurcompensatie. Er moet dan een compensatieplan gevoegd zijn bij het (gewijzigde) bestemmingsplan. Initiatiefnemers dienen de

(provinciale) beleidsregels betreffende natuurcompensatie bij toegestane ingrepen in de EHS na te leven. Provincies dienen hierop toezicht te houden.

Ook voor gebieden waarop de Nb-wet 1998 van toepassing is zijn provincies het bevoegd gezag. Dat betekent dat zij verantwoordelijk zijn voor het verlenen van vergunningen voor projecten die ingrijpen in de natuur ter plaatse. Provincies dienen ook hierbij toe te zien op een correcte uitvoering van het 'nee, tenzij'-principe en het compensatiebeginsel.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Uit het voorgaande komt naar voren dat provincies een belangrijke rol spelen bij de toepassing en uitvoering van het compensatiebeginsel. Zij dienen erop toe te zien dat het compensatiebeginsel correct in ruimtelijke plannen van initiatiefnemers wordt opgenomen, en als de ruimtelijke ingreep daadwerkelijk wordt uitgevoerd, erop toe te zien dat de compenserende maatregelen conform het voorstel worden uitgevoerd. Daarnaast kunnen provincies, als initiatiefnemers van ruimtelijke ingrepen waarbij schade wordt veroorzaakt aan beschermde gebieden, zelf verantwoordelijk zijn voor toepassing en uitvoering van natuurcompensatie.

De afgelopen jaren zijn er verschillende onderzoeken verricht naar de uitvoering van het compensatiebeginsel in de praktijk⁴. In mei 2006 heeft de VROM-Inspectie het rapport 'De uitvoering van het compensatiebeginsel bij ruimtelijke ingrepen in de EHS' gepubliceerd en de Algemene Rekenkamer in juni 2007 het rapport 'Bescherming van Natuurgebieden'. Beide rapporten hebben betrekking op de provincies Overijssel, Gelderland, Noord-Brabant en Limburg.

Het onderzoek van de VROM-Inspectie richt zich op de uitvoering van het compensatiebeginsel van ruimtelijke ingrepen in de EHS en gaat zowel in op de planologische verankering als de daadwerkelijke uitvoering. Verder is op hoofdlijnen gekeken naar de doorwerking van het compensatiebeginsel in streekplannen en provinciale beleidsregels. De kwaliteit van de uitgevoerde compensaties en het beheer daarvan zijn niet in het onderzoek meegenomen. Ook de Algemene Rekenkamer heeft hier niet expliciet naar gekeken, maar merkt hierover in haar rapport op dat de onderzochte provincies de compensatieplannen alleen op omvang toetsen en niet op kwaliteit en/of ruimtelijke samenhang.

⁴ Natuurcompensatie, hoe werkt het in de praktijk, Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte, Wageningen 2003; Rendeert Natuurcompensatie? LEI, 2005; Natuurcompensatie over de grens, LEI, 2007.

Naar aanleiding hiervan en gezien het feit dat kwaliteit bij de uitvoering van compensatie bij alle natuurbeschermingsregimes een belangrijke factor is, acht de Zuidelijke Rekenkamer een onderzoek naar dit aspect van belang. Met het onderzoek stelt de rekenkamer zich ten doel om inzicht te verschaffen in de mate van behoud van natuurkwaliteit bij ruimtelijke ingrepen in (beschermde) natuur- en bosgebieden in de provincie Limburg.

Het onderzoek richt zich op de volgende hoofdvraag:

In hoeverre slaagt de provincie Limburg erin te waarborgen dat bij ruimtelijke ingrepen in natuurgebieden op een juiste wijze uitvoering wordt gegeven aan de compensatie-eis, dat per saldo geen netto verlies aan waarden optreedt voor wat betreft kwaliteit?

Deze hoofdvraag is nader uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat zijn de taken en verantwoordelijkheden van de provincie met betrekking tot compensatie?
2. Hoe definieert de provincie Limburg het begrip kwaliteit en op welke manier geeft ze invulling aan de kwaliteitseis?
3. In hoeverre en op welke manier toetst ze compensatieplannen aan de kwaliteitseis?
4. In hoeverre en op welke manier toetst ze of de uitgevoerde compensatie en het beheer daarvan in de praktijk voldoen aan de vereiste kwaliteit?
5. In hoeverre en op welke manier neemt ze, indien de uitvoering van de compensatie en het beheer daarvan achterblijft bij de vereiste kwaliteit, maatregelen?
6. Op welke manier wordt de informatie-uitwisseling tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten over compensatie vormgegeven?

1.3 Aanpak onderzoek

Normenkader

De rekenkamer heeft voor de beoordeling van de bevindingen van haar onderzoek een normenkader opgesteld. Dit normenkader bevat de bepalingen met betrekking tot kwaliteit van natuurcompensatie en het beheer daarvan die op nationaal en provinciaal niveau in wet- en regelgeving zijn opgenomen. Daarnaast bestaat het normenkader uit normen met betrekking tot toezicht, controle en naleving. Het normenkader is ter instemming voorgelegd aan betrokkenen binnen de provincie. Het normenkader is opgenomen in bijlage 1 van deelrapport II.

Afbakening

Het compensatiebeginsel is pas van toepassing indien:

1. de wezenlijke waarden en kenmerken (EHS)/instandhoudingsdoelstellingen (Nb-gebieden) van een beschermd gebied door een ingreep (significant) worden aangetast,
2. vervolgens aan de hand van het 'nee, tenzij'-principe is aangetoond dat er sprake is van (dwingende) redenen van groot openbaar belang en dat er geen haalbare alternatieve locaties of alternatieven voor de activiteit bestaan en
3. mitigerende maatregelen om de nadelige effecten weg te nemen of te ondervangen niet kunnen worden toegepast of niet volstaan.

Het onderzoek richt zich op de kwaliteit, zowel de planologische/juridische verankering als de uitvoering in het veld, van compensatiemaatregelen en het beheer daarvan bij ruimtelijke ingrepen in beschermde gebieden. Dit houdt in dat niet gekeken wordt naar een juiste toepassing van de stappen voorafgaand aan compensatie (aantasting wezenlijke waarden en kenmerken, 'nee, tenzij'-principe en mitigerende maatregelen). Ook wordt niet gekeken naar compensatie in het kader van de saldobenadering en herbegrenzing EHS.

Wat de beschermde gebieden betreft wordt aangesloten bij de afbakening zoals deze is weergegeven in de beleidsregels betreffende natuurcompensatie van de provincie Limburg:

1. De EHS;
2. Bestaande en gerealiseerde bos-, natuur- en landschapswaarden in de Provinciale Ontwikkelingszone Groen (POG)⁵;
3. Bos, landschaps- en natuurelementen die in een vigerend bestemmingsplan reeds bescherming genieten of onder de werkingssfeer van de Boswet vallen.

Het onderzoek heeft betrekking op de periode juli 2004 - juli 2008.

Het aantal dossiers waarbij de provincie dient toe te zien op een correcte toepassing en uitvoering van compensatiemaatregelen betreft in deze periode in totaal 15 (2004 geen, 2005 6, 2006 4, 2007 5 en 2008 geen).

Onderzoeksmethode

De rekenkamer heeft het onderzoek naar de kwaliteit van voorgenomen en, indien daar reeds sprake van was, uitgevoerde natuurcompensatiemaatregelen in de provincie Limburg gefaseerd uitgevoerd. Eerst is op basis van documentanalyse in kaart gebracht hoe de provincie inhoudelijk en organisatorisch invulling geeft aan haar taken en verantwoordelijkheden betreffende natuurcompensatie (onderzoeksvragen één en twee).

⁵ De POG betreft groene gebieden buiten de EHS.

Vervolgens heeft bestudering van alle dossiers die binnen de onderzoeksperiode vallen plaatsgevonden. Daarbij stonden de onderzoeksvragen drie, vier en vijf centraal. Voorts is voor alle dossiers in het veld bekeken hoe invulling is gegeven aan de kwaliteitseis.

Tot slot is de vraag beantwoord op welke manier de informatie-uitwisseling tussen Gedeputeerde Staten (GS) en Provinciale Staten (PS) is vormgegeven (zesde onderzoeksvraag). Daarvoor zijn de documenten benodigd voor het beantwoorden van de eerste twee onderzoeksvragen, de dossiers en overige relevante stukken gebruikt.

Naast bestudering van alle relevante documenten, het dossieronderzoek en de veldbezoeken zijn interviews gehouden met vertegenwoordigers van de provinciale ambtelijke organisatie.

2 Conclusies en aanbevelingen

De hoofdvraag van het onderzoek luidt in hoeverre de provincie Limburg erin slaagt te waarborgen dat bij ruimtelijke ingrepen in natuurgebieden op een juiste wijze uitvoering wordt gegeven aan de compensatie-eis, dat per saldo geen netto verlies aan waarden optreedt voor wat betreft kwaliteit.

Met betrekking tot deze hoofdvraag zijn relevante constatering die uit het onderzoek van de rekenkamer naar voren zijn gekomen dat:

- de provincie het (nationale) natuurcompensatiebeleid op een adequate wijze heeft uitgewerkt in provinciale regels en procedures;
- de provincie deze regels en procedures in de praktijk onvoldoende naleeft;
- de provincie mede hierdoor in beperkte mate inzicht heeft in en grip heeft op de realisatie en het beheer van natuurcompensatieprojecten;
- er vooralsnog in de onderzoeksperiode sprake is van een afname, niet alleen in kwantiteit maar ook in kwaliteit, van natuurwaarden;
- GS in de onderzoeksperiode niet actief hebben gestuurd op de uitvoering van het (provinciale) natuurcompensatiebeleid en daarop ook niet zijn bevraagd door PS.

2.1.1 Hoofdconclusie

Op basis van bovenstaande constatering luidt de hoofdconclusie van de rekenkamer dat de provincie onvoldoende waarborgt dat het compenseren van aangetaste natuur transparant, juist en tijdig wordt gerealiseerd en de compensatielocatie op de lange termijn zodanig wordt beheerd, dat per saldo geen verlies aan natuurkwaliteit optreedt.

Deze hoofdconclusie is nader onder te verdelen in deelconclusies met betrekking tot respectievelijk de invulling van taken en verantwoordelijkheden betreffende natuurcompensatie door de provincie, de wijze waarop zij deze taken in de praktijk uitvoert (waarborging kwaliteit natuurcompensatie) en de informatie-uitwisseling tussen GS en PS.

2.1.2 Deelconclusies invulling taken en verantwoordelijkheden

Om de hoofdvraag van het onderzoek te kunnen beantwoorden heeft de rekenkamer eerst in kaart gebracht hoe de provincie in de onderzoeksperiode invulling heeft gegeven aan haar taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot natuurcompensatie, zoals beschreven in hoofdstuk 1 (onderzoeksvraag 1). Hiertoe is gekeken naar het provinciale beleid met betrekking tot natuurcompensatie en de interne organisatie.

Vervolgens is gekeken naar de wijze waarop de provincie het begrip kwaliteit definieert (onderzoeksvraag 2). De bevindingen met betrekking tot bovenstaande

zaken zijn opgenomen in hoofdstuk 2 van deelrapport II. In hoofdstuk 3 van voorliggend deelrapport I worden deze samengevat. Hieronder volgen de deelconclusies die de rekenkamer hieruit trekt.

Deelconclusies invulling taken en verantwoordelijkheden:

- De rekenkamer concludeert dat binnen de provincie Limburg sprake is van een helder beleidskader met betrekking tot de toepassing van het compensatiebeginsel dat voldoet aan (de meest recente) nationale wet- en regelgeving. Dit komt met name tot uitdrukking in het feit dat de provincie de nationale kaders met betrekking tot natuurcompensatie voor ingrepen in de EHS heeft vastgelegd in zowel het POL (2001) als in een afzonderlijke beleidsregel (2002, 2005). Daarnaast heeft ze deze kaders ook van toepassing verklaard op de POG en kleine bos- en natuurgebieden buiten de EHS en POG. Daarmee laat de provincie, in ieder geval op papier, zien ook een eigen doelstelling ten aanzien van natuurbehoud en -ontwikkeling te hebben. Wel plaatst de rekenkamer een kanttekening bij het feit dat de provincie andere overheden uitsluit van het overleggen van een bankgarantie als waarborg voor de realisatie van natuurcompensatie, terwijl daar geen sprake van is in vigerende regelgeving op nationaal niveau. De rekenkamer beschouwt dit als een gemiste kans.
- Verder concludeert de rekenkamer dat door de ambtelijke organisatie goede stappen zijn gezet om op adequate wijze invulling te kunnen geven aan de provinciale taken met betrekking tot de natuurcompensatie. Dit komt tot uitdrukking in het feit dat (onlangs) een procesbeschrijving en standaard formulieren ter ondersteuning van dit proces zijn opgesteld (format registratie natuurcompensatie en compensatieovereenkomst). Overigens verdient naar de mening van de rekenkamer het consequent doorlopen van de stappen van het processchema en het gebruik maken van de standaard formulieren door betrokkenen binnen de organisatie wel meer aandacht en afstemming.
- Hoewel de betrokken ambtenaren zich met betrokkenheid en enthousiasme inzetten, concludeert de rekenkamer echter ook dat zij, gezien het zeer beperkte aantal uren dat ze beschikbaar hebben voor de uitvoering van hun (toezichhoudende) taken betreffende natuurcompensatie, hier slechts op ad hoc basis en met onvoldoende diepgang aandacht aan (kunnen) besteden.
- Tot slot concludeert de rekenkamer dat, uitgaande van de situatie zoals die op landelijk niveau heerst(e) tijdens de onderzoeksperiode, de provincie op papier op adequate, transparante en bruikbare wijze invulling heeft gegeven aan het begrip natuurkwaliteit, ook in relatie tot natuurcompensatie.

2.1.3 Deelconclusies waarborging kwaliteit natuurcompensatie

Na het in kaart brengen van de invulling door de provincie van haar taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot natuurcompensatie, heeft de

rekenkamer voor de beantwoording van de hoofdvraag gekeken naar de wijze waarop zij deze taken in de praktijk uitvoert (onderzoeksvragen 3 tot en met 5). Daartoe zijn zowel dossieronderzoek als veldbezoeken verricht. De bevindingen zijn opgenomen in hoofdstuk 3 van deelrapport II. In hoofdstuk 3 van voorliggend deelrapport I worden deze samengevat. Hieronder volgen de deelconclusies die de rekenkamer hieruit trekt.

In de bijlage van voorliggend rapport worden per dossier de belangrijkste bevindingen en oordelen met betrekking tot de kwaliteit van de natuurcompensatie, zoals op papier voorgesteld en in de praktijk uitgevoerd, weergegeven in een tabel.

Deelconclusies waarborging kwaliteit natuurcompensatie:

- De rekenkamer concludeert op basis van haar dossieronderzoek dat bij de meeste projecten waarbij natuurcompensatie plaats dient/diende te vinden niet of in onvoldoende mate wordt/is voldaan aan een aantal essentiële procedurele eisen. Het betreft met name de verplichting (voor initiatiefnemers) tot het opstellen van een compensatieplan, het ondertekenen van de compensatieovereenkomst door de provincie, het planologisch beschermen van de compensatielocatie in een bestemmingsplan en het verrichten van veldcontroles door de provincie.
- De rekenkamer concludeert dat de provincie de door haar opgestelde regels en procedures betreffende natuurcompensatie zelf niet consequent naleeft en ook niet adequaat toeziet op de naleving hiervan door andere betrokken partijen.
- Voorts beschouwt de rekenkamer het feit dat in meer dan de helft van de dossiers geen aanwijzingen zijn aangetroffen omtrent de planologische veiligstelling van de compensatielocatie als een onwenselijke situatie. Zij is van mening dat als dit niet tijdig, dat wil zeggen gelijktijdig met de ingreepprocedure, plaatsvindt, het bestemmen van de compensatielocatie als natuur uit het zicht van de provincie raakt, met als gevaar dat dit ook niet (meer) gebeurt en er uiteindelijk als nettoresultaat verlies aan natuur (zowel kwantitatief als kwalitatief) optreedt.
- Wat betreft de inhoud van de compensatieovereenkomsten, en in een enkel geval het compensatieplan, concludeert de rekenkamer dat deze zeker qua volledigheid, maar ook wat betreft de kwaliteit van de informatie, voor verbetering vatbaar zijn.
- Met betrekking tot het ontbreken van inzicht in het te voeren beheer merkt de rekenkamer op dat hierdoor ook een goed zicht ontbreekt op de wijze waarop (de kwantiteit en kwaliteit van) de gerealiseerde compensatiemaatregelen op korte en lange termijn worden gewaarborgd. Bovendien kan op deze manier hier ook niet op worden gecontroleerd en indien nodig worden bijgestuurd.
- De conclusie dat controle en sturingsmogelijkheden ontbreken geldt ook indien (voorafgaand aan de compensatie) geen inrichtingsplan is/wordt

opgesteld. Overigens mag het vooraf ontbreken van inzicht in de inrichting naar de mening van de rekenkamer de provincie er uiteraard niet van weerhouden om achteraf wel veldcontroles uit te voeren.

- Op grond van bovenstaande conclusies en de resultaten van de veldbezoeken concludeert de rekenkamer dat sprake is van een overwegend negatief netto resultaat als het gaat om door initiatiefnemers bij een ingreep in beschermde natuur uit te voeren, dan wel uitgevoerde, compensatieverplichtingen. Zeker ook gezien het feit dat de provincie in de meeste gevallen geen sanctiemogelijkheid (in de vorm van een bankgarantie) inzet bij het niet nakomen van compensatieverplichtingen door initiatiefnemers (omdat het hier gemeenten betreft), beoordeelt de rekenkamer de huidige situatie als zorgwekkend. Het werkt naar haar mening het risico op een afname, zowel qua omvang als kwaliteit, van bestaande natuur in de hand. De rekenkamer wijst er op dat de veldbezoeken hebben uitgewezen dat hiervan in de onderzoeksperiode in een aantal gevallen ook daadwerkelijk sprake is.

2.1.4 Deelconclusies informatie-uitwisseling GS - PS

In deze paragraaf worden de deelconclusies betreffende de informatie-uitwisseling tussen GS en PS over de uitvoering en realisatie van natuurcompensatie in de provincie weergegeven (onderzoeksvraag 6).

Deelconclusies informatie-uitwisseling GS - PS:

- De rekenkamer concludeert op basis van het onderzoek dat PS in de onderzoeksperiode over de uitvoering van het natuurcompensatiebeleid niet structureel door GS zijn geïnformeerd en daar ook niet om hebben gevraagd.
- Verder concludeert de rekenkamer dat de maatregelen die GS in het kader van een actief sturende en controlerende rol belangrijk achten, en deze ook zo met PS hebben gecommuniceerd, in de praktijk slechts ten dele dan wel geheel niet tot uitvoering zijn gebracht.

2.2 Aanbevelingen

Op grond van de in de vorige paragrafen weergegeven hoofd- en deelconclusies formuleert de rekenkamer de volgende aanbevelingen aan GS:

- 1 Zie, binnen de mogelijkheden van de nWro, toe op een strikte toepassing (zowel naar kwantiteit als kwaliteit) van natuurcompensatie.
- 2 Richt de provinciale organisatie zodanig in dat sprake is van zowel kwantitatieve als kwalitatieve borging van dit toezicht.
- 3 Maak daarbij in ieder geval gebruik van het instrument Bankgaranties, ongeacht of de initiatiefnemer die een compensatieverplichting aangaat een andere overheid of een particulier is.

- 4 Organiseer een publiek toegankelijk informatiepunt waar overheden, maatschappelijke organisaties en betrokken burgers een actueel inzicht kunnen krijgen in de stand van zaken rond de uitvoering van de ingreep en de daarmee gepaard gaande compensatieverplichtingen.
- 5 Waarborg dat ook kleine compensatieverplichtingen worden nagekomen en onderzoek in dit verband de mogelijkheden tot bundeling van de betreffende compensatieplannen.

Aan PS formuleert de rekenkamer de volgende aanbeveling:

- 1 Vraag van GS een periodieke verantwoording over de wijze waarop zij invulling geven aan hun taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot natuurcompensatie.

3 Samenvattende bevindingen

3.1 Taken en verantwoordelijkheden

3.1.1 Provinciaal Beleid

De provincie Limburg heeft in 2001 het natuurcompensatiebeginsel vastgelegd in het Provinciaal Omgevingsplan Limburg (POL)⁶ en in 2002 de toepassing hiervan in de beleidsregel Natuurcompensatie (november 2002). Vervolgens heeft in 2005 een herziening van het POL op onderdelen EHS plaatsgevonden, wat onder meer heeft geleid tot:

- de opdeling van de Provinciale Ecologische Structuur (PES)⁷ in de EHS en de POG;
- een differentiatie van het ‘nee, tenzij’-principe in het ‘nee, tenzij’-principe voor de EHS, een ontwikkelingsgerichte basisbescherming voor de POG en een basisbescherming voor kleine bos- en natuurgebieden buiten de EHS en POG;
- een vereenvoudiging van de provinciale beleidsregel Natuurcompensatie.

De ontwikkelingsgerichte basisbescherming staat voor behoud en ontwikkeling van natuur- en landschapswaarden en de basisbescherming voor kleine bos- en natuurgebieden houdt in dat afbreuk aan natuurwaarden in beginsel moet worden voorkomen. De rekenkamer heeft geconstateerd dat de provincie met het opdelen van de PES in EHS en POG, naast het realiseren van rijksdoelen, ook inzet op het realiseren van eigen provinciale ‘groene’ doelen.

De vereenvoudiging van de provinciale beleidsregel Natuurcompensatie uit 2002 heeft vorm gekregen in de beleidsregel Mitigatie en Compensatie Natuurwaarden (2005). Deze beleidsregel is naast de EHS van toepassing op de POG en bos-, landschap- en natuurelementen, die in vigerende bestemmingsplannen bescherming genieten of onder de werkingssfeer van de Boswet vallen. De beleidsregel beschrijft de provinciale voorwaarden waaronder gecompenseerd moet worden en criteria waaraan compensatie dient te voldoen. De rekenkamer heeft geconstateerd dat de beleidsregel de nationale wet- en regelgeving volgt en daarnaast enkele, specifiek voor de provincie Limburg geldende, aanvullende voorschriften bevat, die niet in strijd zijn met de nationale wetgeving. In mei 2007 hebben rijk en provincies gezamenlijk het compensatiebeginsel in de EHS op een aantal punten nader uitgewerkt in het document ‘Spelregels EHS.

⁶ De Limburgse benaming voor het streekplan.

⁷ Voor de opdeling in EHS- en POG-gebieden was in Limburg sprake van een Provinciale Ecologische Structuur (PES). Deze omvatte naast de bestaande bos- en natuurgebieden ook (zoek)gebieden voor nieuwe natuur en ecologische verbindingzones.

Beleidskader voor compensatiebeginsel, EHS saldobenadering en herbegrenzen EHS'. Naar de mening van de provincie geven deze spelregels geen aanleiding tot aanpassing van de beleidsregel Mitigatie en Compensatie Natuurwaarden, omdat de inhoud ervan hiermee al in overeenstemming is. De rekenkamer heeft geconstateerd dat dit juist is. Wel plaatst ze een kanttekening bij het feit dat de provincie andere overheden uitsluit van de verplichting om een bankgarantie te overleggen ter financiële waarborging van de uitvoering en het beheer van de compensatiemaatregelen, terwijl daarvan in de spelregels EHS geen sprake is.

3.1.2 Interne organisatie

De afdelingen Ruimtelijke Ontwikkeling (RO) en Landelijke Gebied (LG) zijn belast met de uitvoering van het provinciale natuurcompensatiebeleid. Deze afdelingen hebben voor hun werkzaamheden, waaronder die betreffende natuurcompensatie, de provincie Limburg opgedeeld in rayons (RO 11, LG 5). Voor ieder rayon is een planoloog, dan wel ecooloog verantwoordelijk. Verder is binnen de afdeling RO een coördinator Natuurcompensatie aangesteld die gemiddeld 5 dagen per jaar beschikbaar heeft voor de uitvoering van werkzaamheden in het kader van natuurcompensatie. De rayonecologen hebben daar gemiddeld 50 dagen voor.

Mede naar aanleiding van het onderzoek van de VROM-Inspectie in 2006 naar de uitvoering van het compensatiebeginsel bij ruimtelijke ingrepen in de EHS is door de coördinator Natuurcompensatie, in samenspraak met de ecologen van de afdeling LG, een processchema opgesteld. Dit schema wordt op de volgende pagina weergegeven.

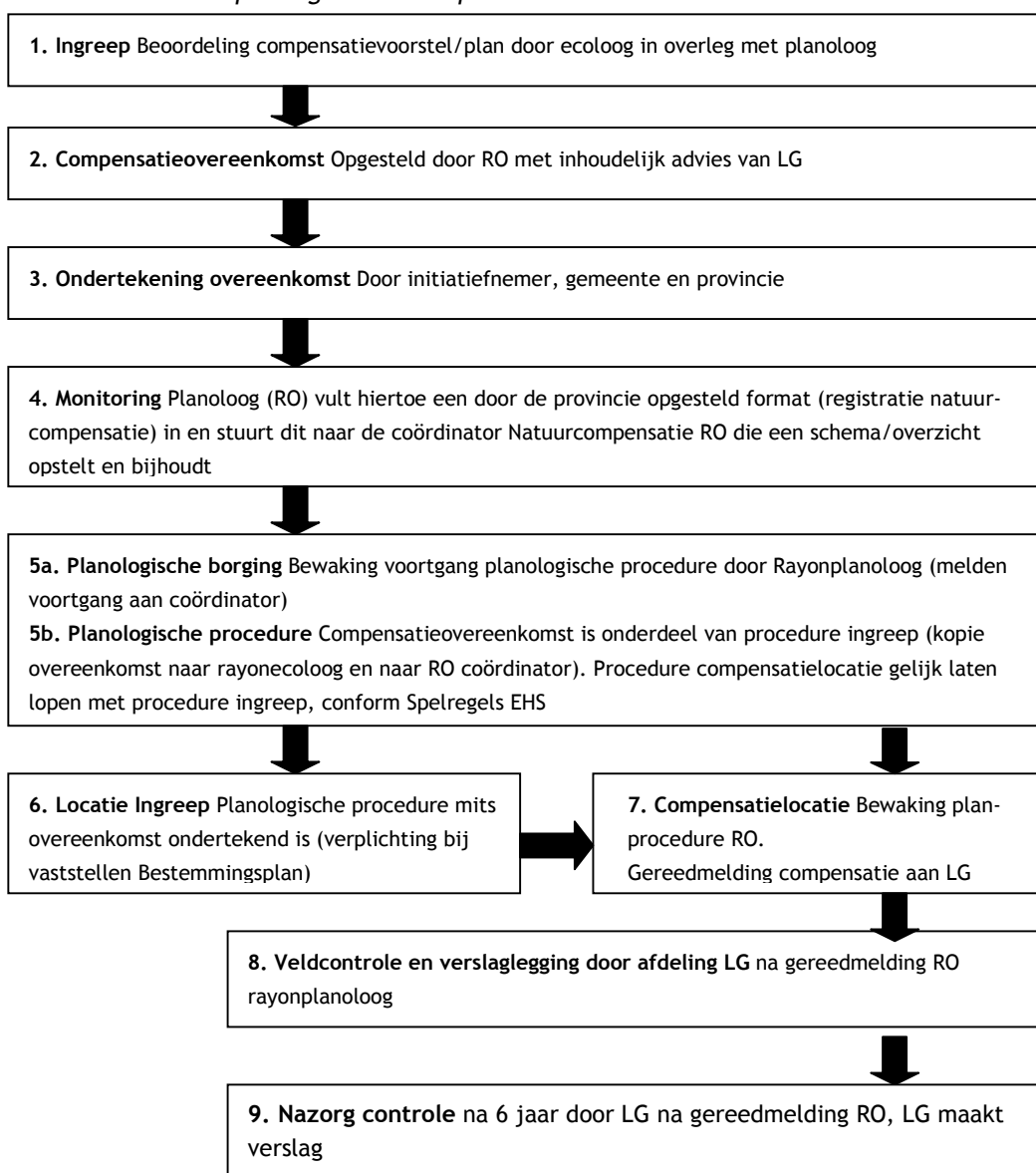
Conform wet- en (provinciale) regelgeving dienen afspraken over het realiseren van compensatiemaatregelen vastgelegd te worden in zowel een compensatieplan als een -overeenkomst. Voor dit laatste heeft de afdeling RO een format opgesteld. Volgens dit format moet onder meer worden aangegeven welke natuurwaarden verloren gaan, wat de oppervlakte en aard van de compensatie is en binnen welke termijn en waar de compensatie moet worden gerealiseerd. Ook wordt de initiatiefnemer verplicht om vóór de uitvoering van de compensatie een inrichtingsplan op te stellen en een bankgarantie te overleggen ter financiële zekerstelling van de uitvoering. Overheden worden van deze laatste verplichting uitgesloten. De compensatieovereenkomst dient te worden ondertekend door de initiatiefnemer en/of de gemeente en de provincie.

Vervolgens ziet de provincie erop toe dat de overeengekomen afspraken worden nagekomen (monitoring). Hiertoe is door de provincie het format 'registratie natuurcompensatie' opgesteld. Op basis van deze gegevens stelt de coördinator Natuurcompensatie een schema op en houdt dat gedurende het traject van de natuurcompensatie bij. Het schema geeft onder meer inzicht in de datum van ondertekening van de compensatieovereenkomst, waar de ingreep en de

compensatie plaatsvindt, de planologische verankering en bestemming van de compensatielocatie, de compensatieomvang, indien relevant de hoogte van de bankgarantie, de einddatum van de overeenkomst en of er na gereedmelding een veldbezoek heeft plaatsgevonden.

Conform wet- en (provinciale) regelgeving dient de planologische procedure met betrekking tot de compensatielocatie gelijk te lopen met de planologische procedure met betrekking tot de ingreeplocatie. De compensatieovereenkomst dient daarom ook onderdeel te zijn van de procedure rondom de ingreep.

Processchema toepassing natuurcompensatie



Op basis van de interviews met betrokkenen binnen de provincie heeft de rekenkamer geconstateerd dat de processtappen in de praktijk niet altijd optimaal worden doorlopen. De communicatie/afstemming tussen de afdelingen RO en LG vindt nog niet consequent plaats.

3.1.3 Definitie natuurkwaliteit

Vanaf 1995 wordt in Nederland natuurkwaliteit uitgedrukt in natuurdoelen en natuurdoeltypen. Deze zijn destijds vastgelegd in het Handboek natuurdoeltypen in Nederland⁸. Vervolgens zijn in de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' (nota NvM)⁹ 27 soorten natuur (natuurdoelen) vastgelegd en voor iedere soort aangegeven hoeveel hectares hiervan (dienen te) worden gerealiseerd. Naar aanleiding van de nota NvM is het Handboek natuurdoeltypen herzien (2003); de 27 natuurdoelen zijn nader uitgewerkt in 92 natuurdoeltypen. Een natuurdoeltype is een in het natuurbeleid nagestreefd type ecosysteem dat een bepaalde biodiversiteit¹⁰ en een bepaalde mate van natuurlijkheid als kwaliteitskenmerken heeft.

Na het verschijnen van het herziene handboek heeft de minister van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) provincies verzocht op kaarten aan te geven welke soorten natuur zij in 2018 binnen en buiten de EHS in hun provincie nastreven. In 2003 zijn de provinciale natuurdoeltypenkaarten geaggregeerd in een voorlopige landelijke natuurdoelenkaart (NDK). Destijds was het streven eind 2005 een definitieve NDK op te leveren¹¹ als dynamisch toetsingskader voor de gewenste natuurkwaliteit in Nederland. Tot op heden is de NDK niet definitief vastgesteld. Voornaamste reden daarvan is dat provincies verschillende aanpakken hanteren bij het toekennen van natuurdoeltypen¹². Hierdoor is sturen op natuurkwaliteit moeilijk realiseerbaar gebleken. Om dit wel mogelijk te maken zijn rijk, provincies en terreinbeheerders onlangs het project 'Omvorming Programma Beheer/Waarborgen Natuurkwaliteit' gestart. Doel hiervan is overeenstemming te bereiken over de definitie van natuurkwaliteit en de wijze van monitoring. Omdat dit project buiten de onderzoeksperiode valt is, voor de beoordeling van de invulling van het begrip kwaliteit in het kader van natuurcompensatie door de provincie, uitgegaan van de vigerende landelijke richtlijnen omtrent natuurdoelen en natuurdoeltypen.

⁸ Handboek Natuurdoeltypen, Bal et al., 1995.

⁹ Ministerie van LNV, 2000.

¹⁰ Een nagestreefde combinatie van biotische en abiotische kenmerken op een bepaalde ruimtelijke schaal. Biotische kenmerken zijn planten- en diersoorten en soortencombinaties. Abiotische kenmerken zijn onder andere de bodem, het reliëf en de hydrologische gesteldheid van een gebied.

¹¹ Brief van de minister van LNV, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 200 XIV, nr. 63.

¹² De Index gewogen. Over taal en taalbeheersing. Advies van de commissie Audit Index Natuur, Landschap en Recreatie, 15 oktober 2008.

De provincie Limburg heeft in de periode 2001- 2005 in stimuleringsplannen vastgelegd welke natuur-, bos- en landschapswaarden zij wil behouden, herstellen en ontwikkelen tot 2018. Ieder stimuleringsplan (natuurdoelenkaart) heeft betrekking op een landschappelijke regio. Deze regio's (9) zijn onderverdeeld in deelgebieden; natuurgebieden, bossen, agrarisch cultuurlandschap, ecologisch waardevolle stedelijke gebieden en infrastructuur. Voor ieder deelgebied zijn streefbeelden (Limburgse benaming voor natuurdoeltypen) opgesteld. Daarmee worden de doelen van het provinciale natuurbeleid gebiedsgericht voor landschappelijke elementen (bos, grasland, veen, heide en dergelijke) weergegeven. De streefbeelden drukken tezamen de natuurkwaliteit uit die in de provincie behouden dan wel ontwikkeld dient te worden.

In 2003 heeft de provincie alle informatie over streefbeelden in tekst en beeld bijeen gebracht in het 'Handboek Streefbeelden voor Natuur en Water in Limburg'. Dit handboek wordt door betrokkenen binnen de provincie onder meer gebruikt bij het beoordelen van de compensatiemaatregelen zoals deze zijn vastgelegd in natuurcompensatieplannen/compensatie-overeenkomsten. Deze maatregelen dienen de verloren natuurwaarden te compenseren en aan te sluiten bij de potenties van de compensatielocatie en streefbeelden die zijn geformuleerd voor de aansluitende EHS gebieden.

3.2 Waarborging kwaliteit natuurcompensatie

3.2.1 Dossieronderzoek

Algemene gegevens

In de onderzoeksperiode hebben GS van de provincie Limburg 15 projecten vastgesteld waarbij natuurcompensatie vereist is/was. Bij 7 projecten dient/ diende in het kader van de EHS-regelgeving compensatie plaats te vinden, bij 5 projecten op grond van de boswet en bij de overige projecten (3) op basis van de Ffw. In totaal betreft de te compenseren oppervlakte ruim 39 hectare. Bij het merendeel van de projecten (12) was de vervaldatum (uiterste datum waarop de compensatie gereed dient te zijn) ten tijde van het onderzoek verstreken.

Procedurele eisen

Voor alle projecten is door middel van dossieronderzoek nagegaan in hoeverre is/ wordt voldaan aan de procedurele eisen zoals die in interne regelgeving¹³ worden

¹³ In de onderzoeksperiode gold tot september 2005 de beleidsregel Natuurcompensatie, daarna de beleidsregel Mitigatie en Compensatie Natuurwaarden. Deze beleidsregels komen (grotendeels) voort uit/overeen met nationale wet- en regelgeving.

gesteld. Op hoofdlijnen komen deze erop neer dat (in de dossiers) sprake dient te zijn van:

- een natuurcompensatieplan;
- een getekende natuurcompensatieovereenkomst tussen de provincie en de initiatiefnemer conform het daartoe opgestelde format;
- een koppeling van het plan en de overeenkomst aan een bestemmingsplan procedure;
- planologische veiligstelling/verankering van de compensatie(locatie)¹⁴;
- een veldcontrole (na gereedmelding) door provincie inclusief verslag;
- toevoeging van de compensatielocatie aan de EHS.

In de door de rekenkamer onderzochte dossiers ontbrak, in strijd met paragraaf/ artikel 3 van de betreffende beleidsregel van de provincie, bij het merendeel (9) een natuurcompensatieplan. Desgevraagd heeft de provincie aangegeven, dat zij bij projecten waarbij de te compenseren oppervlakte relatief klein is, ermee heeft ingestemd dat de initiatiefnemer kon volstaan met het invullen/opstellen van een overeenkomst. Met uitzondering van 2 projecten bevatten de dossiers een compensatieovereenkomst. Vier daarvan zijn echter niet door de provincie ondertekend. Deze hebben daardoor geen juridisch bindende status (ze zijn niet rechtsgeldig). Alle wel door de provincie getekende overeenkomsten (9) volgen het daartoe door de provincie opgestelde format.

In de meeste gevallen (12) is/was het compensatieplan en/of de -overeenkomst gekoppeld aan een bestemmingsplanprocedure (bestemmingsplanwijziging dan wel vrijstelling bestemmingsplan volgens artikel 19, lid 1 of 2, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening). Van daadwerkelijke planologische veiligstelling van de compensatielocatie is echter vooralsnog slechts bij 1 project sprake; de betreffende locatie heeft hier de bestemming Natuurgebied gekregen. Bij de overige projecten, zo blijkt uit de dossiers, is de planologische veiligstelling van de compensatielocatie in procedure (6), of is in het geheel geen sprake van maatregelen die wijzen op planologische veiligstelling (8).

Tot nu toe is bij 2 van de 6 compensatieprojecten die gerealiseerd dienen te worden als gevolg van een ingreep in de EHS, de compensatielocatie toegevoegd aan de EHS.

Van de overige 4 compensatielocaties is bij 3 niet bekend of dit al is gebeurd en is bij 1 de compensatielocatie nog niet bekend. In de onderzoeksperiode had de provincie bij geen enkele van de 9 (deels) gerealiseerde compensaties een veldcontrole verricht.

¹⁴ Het bestemmen van de compensatielocatie als natuur- of bosgebied.

Inhoudelijke eisen

Naast procedurele eisen is ook gekeken naar inhoudelijke eisen.

Het betreft de volgende voor natuurcompensatie wezenlijke aspecten:

- De volledigheid¹⁵ en kwaliteit van het compensatieplan;
- De volledigheid¹⁶ en kwaliteit van de compensatieovereenkomst;
- De waarborging van het beheer;
- De beschikbaarheid van voldoende middelen om de kwaliteit (op langere termijn) te garanderen.

De rekenkamer heeft geconstateerd dat van de 6 natuurcompensatieplannen die in de dossiers zijn aangetroffen er 1 alle vereiste informatie bevat en dus als ‘volledig’ bestempeld kan worden en de informatie in dit plan kwalitatief gezien ook optimaal is. Bij de overige 5 plannen is dit niet of in mindere mate het geval. Wat volledigheid betreft ontbreekt in al deze dossiers nagenoeg geheel een beschrijving van beheersmaatregelen (beheersplan). Daarnaast ontbreekt in een enkel geval een kaart waarop de compensatielocatie is aangegeven en/of een verantwoording van de kwantiteit van verlies aan natuurwaarden en de compensatieverplichting en/of een beschrijving van de inrichtingsmaatregelen. Wat betreft de kwaliteit van de wel aanwezige informatie in de betreffende compensatieplannen heeft de rekenkamer geconstateerd dat deze in 2 gevallen voldoende (maar niet optimaal) is, in 2 gevallen matig en in 1 geval onvoldoende.

Wat betreft de 13 in de dossiers aangetroffen (al dan niet door de provincie ondertekende) compensatieovereenkomsten heeft de rekenkamer geconstateerd dat 3 hiervan als ‘volledig’ kunnen worden bestempeld en de betreffende informatie bovendien van optimale kwaliteit is. Bij de overige 10 overeenkomsten ontbreken bij de meeste een vereiste beschrijving van de inrichting en het beheer (inrichtings- en beheersplan) en de vereiste kaart van de compensatielocatie. Bij 3 dossiers was op het moment van ondertekening van de overeenkomst de compensatielocatie nog niet bekend.

Wat de kwaliteit van de aanwezige informatie betreft heeft de rekenkamer geconstateerd dat deze bij het merendeel (7) van de onvolledige overeenkomsten voldoende is. Bij 3 overeenkomsten is de informatie van onvoldoende kwaliteit.

¹⁵ ‘In het compensatieplan worden in ieder geval weergegeven, de begrenzing, de natuurdoelen, maatregelen, het ontwikkelingsbeheer, het reguliere beheer, termijnen, een tijdspad voor realisatie, en een evaluatiemoment ten aanzien van de kwaliteit van de gerealiseerde compensatienatuur’ (SGR/Nota Ruimte). Deze bepalingen ten aanzien van de inhoud van het compensatieplan zijn verwoord in paragraaf 4/artikel 4, van respectievelijk de beleidsregel Natuurcompensatie en de beleidsregel Mitigatie en Compensatie Natuurwaarden van de provincie Limburg.

¹⁶ Zie paragraaf 2.1.2.

Zoals al eerder is opgemerkt is uit het onderzoek naar voren gekomen dat in de meeste dossiers een beheersplan (zowel voor het aanloopbeheer als het lange termijnbeheer) ontbreekt. Hierdoor kan over de beheersmaatregelen voor de betreffende projecten ook geen uitspraak worden gedaan. Wel kan op basis van het dossieronderzoek worden geconstateerd dat het beheer bij 6 projecten in handen is/wordt overgelaten aan een natuurbeherende organisatie, eveneens bij 6 projecten in handen is/wordt overgelaten aan de gemeente en bij 3 projecten onbekend is wie het beheer gaat voeren.

Over het algemeen wordt er in de praktijk vanuit gegaan dat het toewijzen van het beheer aan een natuurbeherende organisatie een hoge mate van zekerheid biedt op een kwalitatief goede uitvoering daarvan.

Op basis van het dossieronderzoek heeft de rekenkamer geconstateerd dat bij de meeste projecten (11) de vraag of de beschikbaarheid van middelen voldoende is om de kwaliteit van de compensatiemaatregelen (ook op langere termijn) te garanderen niet beantwoord kan worden. In principe kunnen bankgaranties hier inzicht in geven. De provincie heeft deze echter bij de betreffende projecten niet verplicht gesteld, omdat gemeenten¹⁷ hierbij de initiatiefnemer waren.

Bij 4 projecten zijn/waren particulieren de initiatiefnemer. In die gevallen is wel een bankgarantie afgegeven. Op basis daarvan constateert de rekenkamer dat deze vooralsnog voldoende lijken om de kwaliteit van compensatiemaatregelen, zoals op papier beschreven¹⁸, te garanderen.

3.2.2 Veldbezoeken

Bij de veldbezoeken is nagegaan of de compensatie gerealiseerd is, zo ja of deze conform het compensatieplan/de -overeenkomst is gebeurd en wat de kwaliteit van de uitgevoerde compensatiemaatregelen is. Samen bepalen deze zaken het netto resultaat van de ingreep (in hoeverre treedt er op termijn naar verwachting winst of verlies op aan wezenlijke kenmerken en natuurwaarden, als gevolg van de ingreep).

De rekenkamer heeft op basis van de veldbezoeken vastgesteld dat bij 8 van de 15 projecten er op (een deel van) de betreffende compensatielocatie(s) ook daadwerkelijk compensatiemaatregelen zijn uitgevoerd. Bij 5 daarvan was ten tijde van het onderzoek de vervaldatum verstreken. Bij 3 was dit nog niet het geval.

Verder is uit de veldbezoeken naar voren gekomen dat bij eveneens 5 van de 8 projecten de compensatiemaatregelen grotendeels conform het compensatieplan dan wel de compensatieovereenkomst zijn uitgevoerd. Bij 3 van deze projecten

¹⁷ Bankgaranties worden door de provincie niet verplicht gesteld aan andere overheden.

¹⁸ Drie van de vier compensaties zijn nog niet uitgevoerd.

verkeerden de aanplant en andere uitgevoerde maatregelen, op de betreffende compensatielocaties ten tijde van het veldbezoek ook in een prima staat. Al met al is bij deze 3 projecten dan ook sprake van een optimaal netto resultaat. Met andere woorden, naar verwachting zal er op termijn sprake zijn van winst aan natuurwaarden.

Wat betreft de kwaliteit van de waargenomen compensatiemaatregelen bij de overige 2 projecten kan op basis van het veldbezoek worden geconstateerd dat deze hier matig is. Daarmee kan het netto resultaat bij deze projecten ook als matig worden bestempeld. Met andere woorden, naar verwachting zal er op termijn (een gering) verlies aan natuurwaarden optreden.

Ten aanzien van de laatste 3 projecten ten slotte volgt uit het veldbezoek dat de gerealiseerde compensatiemaatregelen bij 1 project in geringe mate, bij 1 project onvoldoende en bij 1 project geheel niet overeenkomen met de voorgestelde maatregelen in de compensatieovereenkomst en/of het -plan. Bovendien was de kwaliteit van de waargenomen compensatiemaatregelen bij al deze projecten ver onder de maat, zodat het netto resultaat hierbij (ruim) onvoldoende is. Met ander woorden, vooralsnog is sprake van verlies aan natuurwaarden (zowel kwantitatief als kwalitatief) en de verwachting is dat daarvan zonder nadere ingreep ook op termijn sprake van zal zijn.

In onderstaande tabel wordt, uitgaande van de mate waarin de compensatie is uitgevoerd conform de compensatieovereenkomst en/of het compensatieplan en de kwaliteit van de waargenomen compensatiemaatregelen in het veld, het netto resultaat van de 8 (deels) gerealiseerde compensatieprojecten in plussen en minnen weergegeven.

Wat betreft de 7 overige in het onderzoek betrokken projecten kan geen eindoordeel in termen van netto resultaat worden uitgesproken, omdat de compensatiemaatregelen nog niet zijn uitgevoerd. Bij 4 hiervan is overigens de vervaldatum al wel verstreken.

Uitvoering compensatiemaatregelen

Kwaliteit	++	+	+/-	-	--	n.t.b.	Totaal
Conform plan							
++							
+	3		2				5
+/-					1		1
-					1		1
--					1		1
Niet te beoordelen (n.t.b.)						7	7
Totaal	3		2		3	7	15

4 Bestuurlijke reactie

Op 7 oktober 2009 heeft de rekenkamer het concept Bestuurlijk rapport aangeboden aan Gedeputeerde Staten Limburg voor een bestuurlijke reactie. Op 27 november 2009 ontving de rekenkamer het navolgende antwoord:

Naar aanleiding van uw onderzoek in de periode januari-juni 2009 naar de mate waarin de Provincie Limburg erin slaagt behoud van natuurkwaliteiten te waarborgen bij ingrepen in (beschermde) natuur -en bosgebieden in de Provincie, wil ik u graag een reactie geven. Uw vraag luidde in hoeverre de provincie Limburg erin slaagt te waarborgen dat bij ruimtelijke ingrepen in natuurgebieden op de juiste wijze uitvoering wordt gegeven aan de compensatie-eis, dat er per saldo geen netto verlies aan waarden optreedt voor wat betreft kwaliteit.

Aan de hand van uw rapportage van de betreffende 15 dossiers die u heeft onderzocht wil ik een aantal opmerkingen en toevoegingen maken.

Er is 50% van de projecten uitgevoerd, 10% gedeeltelijke en 40% van de projecten is nog niet uitgevoerd conform de gemaakte afspraken. Van de 15 projecten die volgens de Beleidsregel mitigatie en natuurcompensatie van de Provincie Limburg in aanmerking komen voor natuurcompensatie, zijn er 7 compensaties uitgevoerd. Voor de uitvoering van deze compensaties was in 6 projecten de gemeente verantwoordelijk en in 1 project de Ruimte voor Ruimte BV.

Bij 2 projecten waarvan de gemeenten initiatiefnemers zijn, kunnen we constateren dat er slechts gedeeltelijk invulling is gegeven aan de uitvoering van de compensatie. Het betreft hier het woningbouwproject De Kreppel in Heythuizen, waarvoor voor 50% de compensatie is ingevuld en waarvoor geen reden bekend is waarom de overige compensatie vertraagd is. Ook bij het project De Blakt te Venray, is slechts een gedeelte van de compensatie gerealiseerd, de gemeente heeft het verloop van de procedure verstoord maar er lopen nu nieuwe afspraken in deze.

Voor 6 projecten is de compensatie niet uitgevoerd, waarbij voor één project geldt dat de ingreep waarvoor de compensatie is opgesteld te Meijel, nog niet is opgestart, en er dus geen verplichting tot compensatie geldt. Voor de oprit van de A76 geldt dat deze wordt gerealiseerd in samenhang met de compensatie van de Binnenring te Heerlen, waarvoor de compensatieovereenkomst nog moet worden opgesteld.

Bij het project rotonde Well bleken er moeilijk gronden te vinden, maar inmiddels is er grond gevonden en een inrichtingsplan opgesteld. Het Limburgs Landschap zal in het winterseizoen 2009/2010 beginnen met de realisatie van de compensatie. Voor het project KOBs-locatie te Nieuw Bergen is de compensatie nog niet uitgevoerd omdat volgens afspraken deze pas zal worden gerealiseerd na

de beëindiging van de ontgronding ter plaatse. De compensatie zal voor eind 2010 zijn uitgevoerd.

De compensatie voor de locatie Bergse bos in Nieuw Bergen is inmiddels een inrichtingsplan opgesteld, hiervoor staat de gemeente garant met een bedrag zoals in de overeenkomst is opgenomen.

Voor het project Reewoude Rothembach te Roerdalen waarvoor in 2005 is een overeenkomst getekend waarbij de realisatie van 9,6 ha compensatiegronden zijn afgesproken echter, is slechts 2,4 ha. compensatie gerealiseerd en hier zullen dwingende maatregelen noodzakelijk zijn.

In zijn algemeenheid kan samenvattend worden geconstateerd dat de uitvoering op gemeentelijk niveau weliswaar in toenemende mate wordt opgepakt doch dat hier nog steeds manco's te constateren zijn. Dit heeft de Provincie genoopt over te gaan tot aanscherping van haar controle en handhavingsrol.

Er is door de Provincie reeds een handhavingsactie ingezet waarbij aan alle gemeenten aanschrijvingen zijn verzonden waarin wordt gesteld dat deze alle afgesproken tegenprestaties en compensaties dienen te controleren.

Hierbij wordt gesteld dat de gemeenten waar nodig maatregelen moeten nemen om de afgesproken tegenprestatie en compensatie gerealiseerd te krijgen en zo nodig een systeem moeten ontwikkelen om de controles tijdig en correct te kunnen uitvoeren. Als Provincie hebben we gesteld dat de gemeenten uiterlijk 31 maart 2010 de zaken op orde dienen te hebben. In voornoemde aanschrijving worden tevens sancties van provinciewege aangekondigd bij het niet tijdig nakomen van de opgedragen maatregelen.

De VROM-Inspectie heeft eerder, in 2006 een evaluatie naar de Provinciale Beleidsregel uitgevoerd, daarin zijn een aantal aanbevelingen gedaan die inmiddels zijn uitgewerkt. Te noemen zijn het opgestelde stroomschema en de procesbeschrijving met de bijbehorende formulieren, zoals ook in de rapportage van de Rekenkamer is meegenomen. De VROM Inspectie heeft 27 augustus 2008 een brief verzonden waarin is aangegeven dat wij de aanbevelingen voldoende hebben opgepakt.

Gedurende de onderzoeksperiode van de Rekenkamer zijn mede n.a.v. de evaluatie van de VROM-Inspectie, door de afdelingen RO en LG in overleg met de portefeuillehouder stappen gezet om de uitvoering van het natuurcompensatie beleid te verbeteren. De Provincie Limburg heeft een nieuw monitoringsysteem ROLEX opgesteld, dat reeds operationeel is en waarin ook een signaleringssysteem is opgenomen, waardoor een versterkte handhaving van de gemaakte afspraken mogelijk wordt. Via signalering zullen het verstrijken van data van contracten, de planologische procedures en de compleetheid van stukken worden

geregistreerd evenals de controle van de gerealiseerde compensatielocaties na aanleg en na zes jaar beheer.
In dit monitoringsysteem, ROLEX, zal tevens de archivering worden meegenomen.

De compensatie van de aangetaste natuur wordt aldus transparant, juist en tijdig gewaarborgd. Wij zijn ervan verzekerd dat op deze wijze alle natuurcompensatiemaatregelen tijdig worden uitgevoerd en gehandhaafd.

Gedeputeerde Staten van Limburg

5 Nawoord rekenkamer

De rekenkamer betreurt het dat Gedeputeerde Staten in hun reactie niet inhoudelijk ingaan op de conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van haar onderzoek. Uit de reactie maakt de rekenkamer wel op dat Gedeputeerde Staten de conclusies van de rekenkamer niet weerspreken.

De rekenkamer is verheugd dat de provincie in de resultaten van het onderzoek aanleiding heeft gezien om haar controlerende en handhavende rol aan te scherpen. De wijze waarop de provincie deze controle en handhaving denkt vorm te geven, blijft overigens onduidelijk.

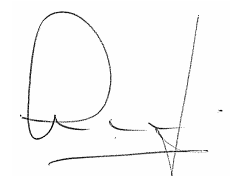
De rekenkamer betreurt het dat de door haar geformuleerde aanbevelingen daarbij niet als richtsnoer zijn opgepakt. Dat de provincie wat dit betreft voorstelt om de controle door gemeenten te laten plaatsvinden, is niet alleen in strijd met de huidige beleidsregel, maar draagt naar de mening van de rekenkamer ook het gevaar in zich dat het in de praktijk weinig effect sorteert. Immers, in de meeste gevallen is het ook de gemeente die het initiatief neemt tot een ingreep waarbij natuurcompensatie vereist is.

Gedeputeerde Staten maken melding van een eerdere evaluatie van de VROM-Inspectie naar de provinciale beleidsregel inzake natuurcompensatie. Voor de goede orde meldt de rekenkamer nogmaals dat de evaluatie van de VROM-Inspectie alleen was gericht op de omvang van de compensatie. Het onderzoek van de rekenkamer ging verder en richtte zich met name op de kwaliteit van de uitgevoerde en nog uit te voeren compensaties. De rekenkamer betreurt het dat Gedeputeerde Staten juist in die gevallen waarin sprake is van een kwalitatief matige tot slechte compensatie, er geen blijk van geven hierop actie te ondernemen. Voor de rekenkamer vormt dit een illustratie van de gebrekkige invulling door Gedeputeerde Staten van hun controlerende taak.

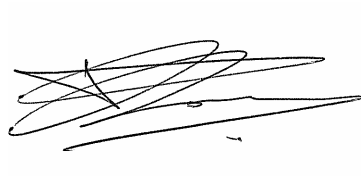
Gedeputeerde Staten melden dat zij ervan verzekerd zijn dat met de invoering van het nieuwe monitoringsysteem ROLEX alle natuurcompensatiemaatregelen tijdig worden uitgevoerd en gehandhaafd. De rekenkamer heeft hier goede nota van genomen, maar vraagt zich af hoe een en ander in de praktijk zal uitwerken, temeer daar Gedeputeerde Staten zich niet uitspreken over de wijze van handelen naar aanleiding van signalen uit dit systeem.

De rekenkamer had in haar onderzoek juist geconcludeerd dat het niet zozeer ontbreekt aan signalen, maar aan daadkrachtig optreden naar aanleiding van signalen.

Vastgesteld door de Zuidelijke Rekenkamer op 8 december 2009.



drs. L. Markensteyn
voorzitter



drs. P.W.M. de Kroon
secretaris

Bijlage 1 Tabel samenvattende bevindingen

In de volgende tabel wordt per dossier een eindoordeel gepresenteerd met betrekking tot de kwaliteit van de natuurcompensatie, zoals op papier voorgesteld en in de praktijk ingevuld.

Hier komen vier, voor de natuurcompensatie wezenlijke aspecten aan de orde, namelijk:

- de volledigheid en kwaliteit van het compensatieplan;
- de volledigheid en kwaliteit van de compensatieovereenkomst;
- de waarborging van het beheer;
- de beschikbaarheid van voldoende middelen om de kwaliteit (op langere termijn) te garanderen;
- de uitvoering; is de compensatie conform het compensatieplan/-overeenkomst gerealiseerd en wat is de kwaliteit van de uitgevoerde compensatiemaatregelen (het netto resultaat van de ingreep, treedt er verlies op aan wezenlijke kenmerken en waarden als gevolg van de ingreep).

Deze tabel is met plussen en minnen ingevuld. Met betrekking tot de volledigheid van het compensatieplan en de compensatieovereenkomst betekent een score van één plus dat aan de betreffende vereisten volledig is voldaan. Een score van één min betekent in dit geval dat niet volledig aan de vereisten is voldaan en een score van twee minnen dat het betreffende plan, dan wel overeenkomst geheel niet in het dossier is aangetroffen.

Wat betreft de kwaliteit betekent een score van twee plussen dat aan de betreffende vereisten kwalitatief optimaal wordt voldaan en een score van één plus dat hieraan kwalitatief voldoende, maar niet optimaal wordt voldaan.

Op gelijke wijze betekent een score van twee minnen dat aan de betreffende vereisten kwalitatief ruim onvoldoende wordt voldaan en een score van één min dat hieraan kwalitatief onvoldoende wordt voldaan. Een score van plus - min betekent dat aan de vereisten kwalitatief matig wordt voldaan.

Tabel Kwaliteit Natuurcompensatie

Dossier	Compensatieplan		Overeenkomst		Beheer	Middelen	Uitvoering plan/overeenkomst	
	<i>volledig</i>	<i>kwaliteit</i>	<i>volledig</i>	<i>Kwaliteit</i>			<i>Conform plan/ovk</i>	<i>Netto resultaat</i>
3.1 Oirsbeek	-	+/-	-	+	-- ⁷	N.t.b. ⁸	--	--
3.2 Oprit A76	-	-	--		++ ⁴	N.t.b.		
3.3 Cauberg	--		--		+/- ⁶	N.t.b.		
3.4 Horst-Lottum	--		-	+	++ ⁴	N.t.b.	+	+/-
3.5 Gommans en Platveld	-	+	+	++	+/- ⁵	+		
3.6 Windmolenbos	--		-	+	++ ⁴	N.t.b.	+	++
3.7 De Kreppel	-	+/-	+	++	-- ⁷	N.t.b.	+/-	--
3.8 Ronde Well	--		-	-	+ ⁴	+		
3.9 KOBs-locatie Nieuw Bergen	--		+	+ ¹	++ ⁴	N.t.b.		
3.10 Tunnelweg Kerkrade	--		- ²	+	+ ⁶	N.t.b.	+	++
3.11 Retentiebekken Kaldenkerkerweg	-	+	- ²	+	+/- ⁶	N.t.b.	+	+/-
3.12 Bosstraat Beegden	--		-	+ ¹	+ ⁴	+	+	++
3.13 Bergsche bos Nieuw Bergen	--		-	+ ¹	++ ⁴	+		
3.14 De Blakt	+	++	- ²	- ³	+/- ⁶	N.t.b.	-	-/--
3.15 Reewoude Rothenbach	--		- ²	-	Niet bekend	N.t.b.		

¹ Overeenkomst op zich kwalitatief goed; op de datum van ondertekening van de overeenkomst was er echter geen inzicht in de compensatielocatie.

² Overeenkomst aanwezig in dossier, maar heeft door het ontbreken van handtekening provincie geen juridische status.

³ In het dossier ontbreekt de in artikel 12 van de overeenkomst genoemde bijlage 1.

⁴ Beheer wordt overgelaten aan een particuliere terreinbeherende organisatie.

⁵ Op zich is het beheer keurig beschreven in het compensatieplan, maar het is niet duidelijk wie het beheer op termijn gaat voeren.

⁶ Beheer ligt in handen van de gemeente.

⁷ Beheer wordt overgelaten aan de gemeente. Op basis van het veldbezoek bestaat echter ernstige twijfel over de uitvoering van het beheer.

⁸ Niet te beoordelen. Bankgaranties worden door de provincie niet verplicht gesteld aan andere overheden.