

**Kwaliteit natuurcompensatie provincie Limburg
(vervolgonderzoek)**

Deel I Bestuurlijk rapport

30 oktober 2013

ISBN: 978-90-8768-042-8

Inhoudsopgave

Leeswijzer	3
1 Inleiding	4
1.1 Aanleiding	4
1.2 Doelstelling, onderzoeksvragen, afbakening en aanpak	4
2 Bevindingen op hoofdlijnen	7
2.1 Provinciale taken en verantwoordelijkheden natuurcompensatie	7
2.2 Begrip en invulling kwaliteit	8
2.3 Compensatie en beheer	9
2.4 Maatregelen bij achterblijven uitvoering en beheer	12
2.5 Informatie-uitwisseling tussen GS en PS	13
2.6 Uitvoering opdracht PS aanbevelingen rekenkamer 2009	14
3 Conclusies en aanbevelingen	19
3.1 Conclusies	19
3.2 Aanbevelingen	20
4 Reactie Gedeputeerde Staten	21
5 Nawoord rekenkamer	23
Bijlage 1 Samenvattend overzicht projecten	24

Leeswijzer

De Zuidelijke Rekenkamer heeft in de periode februari 2013 - juni 2013 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. Dit in vervolg op haar onderzoek uit 2009 naar dit onderwerp (natuurcompensatie).

De resultaten van het onderzoek worden in twee deelrapporten weergegeven. Voorliggend rapport (Deel I) is een bestuurlijke samenvatting van het onderzoek. In hoofdstuk 1 worden de aanleiding en opzet van het onderzoek beschreven. Hoofdstuk 2 bevat voor de onderzoeksvragen de bevindingen op hoofdlijnen. In hoofdstuk 3 worden de conclusies waartoe het onderzoek heeft geleid op een rij gezet en worden de naar aanleiding daarvan geformuleerde aanbevelingen beschreven. De hoofdstukken 4 en 5 bevatten achtereenvolgens de reactie van Gedeputeerde Staten (GS) en het nawoord van de rekenkamer. Het onderzoek omvat daarnaast een tweede rapport (Deel II). In dit rapport van bevindingen worden de onderzoeksresultaten uitgebreid weergegeven. Dit Deel II kan geraadpleegd worden op de website van de rekenkamer: www.zuidelijkerekenkamer.nl.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De Zuidelijke Rekenkamer heeft in 2009 onderzoek verricht naar de rol van de provincie Limburg bij de toepassing van natuurcompensatie. Natuurcompensatie is een instrument dat voortvloeit uit de wet- en regelgeving voor natuurbehoud en natuurbescherming. Het dient te worden toegepast als ruimtelijke ingrepen schade aanrichten aan wezenlijke kenmerken en waarden in gebieden met de status 'beschermde gebied', als deze schade niet kan worden ondervangen door andere maatregelen. De compensatie houdt in dat de natuurkenmerken en -waarden die verloren gaan in kwantiteit en kwaliteit elders worden hersteld. Provincies dienen toe te zien op een goede uitvoering van het natuurcompensatiebeginsel.

Op 14 december 2009 publiceerde de rekenkamer haar onderzoeksresultaten in het rapport *Kwaliteit Natuurcompensatie provincie Limburg*. De hoofdconclusie van de rekenkamer luidde dat de provincie onvoldoende waarborgde dat het compenseren van aangetaste natuur transparant, juist en tijdig wordt gerealiseerd en dat zij onvoldoende waarborgde dat de compensatielocatie op de lange termijn zodanig wordt beheerd, dat per saldo geen verlies aan natuurkwaliteit optreedt. De rekenkamer formuleerde aanbevelingen gericht op het oplossen van problemen die in het onderzoek werden gesignaleerd. De aanbevelingen betroffen: het toezien op een strikte toepassing van natuurcompensatie, de borging van dit toezicht, het daarbij ook bij andere overheden gebruik maken van het instrument Bankgaranties, het organiseren van een publiek toegankelijk informatiepunt, het waarborgen van het nakomen van kleine compensatieverplichtingen en periodieke verantwoording over de invulling van de taken en verantwoordelijkheden inzake natuurcompensatie.

Op 26 maart 2010 gaven Provinciale Staten (PS) aan GS de opdracht om deze aanbevelingen op te pakken, met uitzondering van de aanbeveling over het instrument Bankgarantie.

Mede gelet op de uitkomst van het onderzoek uit 2009 en rekening houdend met de omstandigheid dat ook voor het natuurbeleid de financiën onder toenemende druk zijn komen te staan, is de rekenkamer in vervolg op haar eerder onderzoek nagegaan wat de huidige stand van zaken is en in hoeverre GS de opdracht van PS hebben uitgevoerd.

1.2 Doelstelling, onderzoeksvragen, afbakening en aanpak

Met dit vervolgonderzoek stelt de rekenkamer zich ten doel om een actueel inzicht te verschaffen in de mate waarin de provincie Limburg erin slaagt te waarborgen dat op een juiste wijze uitvoering wordt gegeven aan de compensatie-eis. Daarnaast wil

ze inzicht geven in hoeverre GS de opdracht van PS naar aanleiding van het rekenkameronderzoek uit 2009 hebben uitgevoerd.

Het onderzoek richt zich op de zes onderzoeksvragen uit het onderzoek uit 2009 waaraan een zevende vraag is toegevoegd. De vragen hebben betrekking op: provinciale taken en verantwoordelijkheden, het begrip kwaliteit, de toetsing en kwaliteit van de compensatieplannen en uitgevoerde compensatie, de informatie-uitwisseling tussen GS en PS en de uitvoering van de PS-opdracht. Hoofdstuk 2 bevat de beantwoording van de onderzoeksvragen op hoofdlijnen.

In lijn met het onderzoek uit 2009 richt dit vervolgonderzoek zich op de stappen die volgen nadat is vastgesteld dat natuurcompensatie dient te worden toegepast. Ook nu maakt de tegenprestatie in het kader van de saldobenadering en herbegrenzing Ecologische Hoofdstructuur (EHS) geen onderdeel uit van het onderzoek. Wat beschermde gebieden betreft, is aangesloten bij de afbakening zoals deze is weergegeven in de beleidsregels betreffende natuurcompensatie van de provincie Limburg. Dit vervolgonderzoek heeft, aansluitend op de onderzoeksperiode van het onderzoek uit 2009, betrekking op de periode 1 juli 2008 tot 1 juni 2013.

De onderzoeksvragen zijn beantwoord door middel van documentanalyse, dossieronderzoek, veldbezoeken en verdiepende interviews met betrokkenen binnen de provinciale organisatie. Een overzicht van de geraadpleegde documenten en gesprekspartners is opgenomen in bijlage 1, respectievelijk bijlage 2 van Deel II.

Het dossieronderzoek en de veldbezoeken zijn uitgevoerd voor een selectie van de 45 natuurcompensatieprojecten die in 2005 of later zijn gestart en op 9 april 2013 waren uitgevoerd of nog liepen. De rekenkamer heeft 20 projecten geselecteerd: 9 van de 15 projecten die in 2009 waren onderzocht en 11 van de 32 projecten die daarna zijn gestart. De volgende criteria waren uitgangspunt voor de selectie van de eerder onderzochte projecten:

- de rekenkamer constateerde in 2009 dat de kwaliteit van de waargenomen compensatiemaatregelen matig tot ver onder de maat was en de termijn waarop de natuurcompensatie moest zijn uitgevoerd was op 1 maart 2013 verstreken (project bevindt zich in de controlefase) (4);
- de rekenkamer constateerde in 2009 dat de compensatiemaatregelen nog niet waren uitgevoerd en het project bevond zich op 1 maart 2013 in de controlefase (4);
- de provincie kwam in 2012 tot een andere beoordeling dan de rekenkamer in 2009 (1).

Van de projecten die na het rekenkameronderzoek in 2009 zijn gestart, zijn alleen de projecten geselecteerd waarbij kan worden uitgegaan van een gerealiseerd project (project bevindt zich in de controlefase; 11). Van deze projecten heeft de rekenkamer één project niet kunnen beoordelen, omdat het dossier van dit project in de periode dat de rekenkamer onderzoek deed niet beschikbaar was. Het was bij/na het digitaliseren van de dossiers zoek geraakt. Na afsluiting van het

rekenkameronderzoek heeft de provincie laten weten dat zij het dossier weer had teruggevonden.

In dit vervolgonderzoek zijn dezelfde normen gehanteerd als in het onderzoek uit 2009. Deze zijn destijds ter instemming voorgelegd aan betrokkenen binnen de provincie. In 2012 is er voor natuurcompensatie op nationaal niveau nieuwe wet- en regelgeving van kracht geworden (zie paragraaf 2.1). Deze is echter niet van toepassing op de onderzochte projecten, waarvoor de in 2009 gehanteerde regels en uitgangspunten nog steeds gelden. Zie voor de normen bijlage 3 van Deel II en voor een uitgebreidere toelichting op de opzet van het onderzoek hoofdstuk 1 van Deel II.

2 Bevindingen op hoofdlijnen

In dit hoofdstuk geeft de rekenkamer voor de onderzoeksvragen en aanbevelingen op hoofdlijnen aan welke ontwikkelingen er zijn geweest in de periode na het rekenkameronderzoek uit 2009.

2.1 Provinciale taken en verantwoordelijkheden natuurcompensatie

De eerste onderzoeksvraag luidt: *wat zijn de taken en verantwoordelijkheden van de provincie met betrekking tot natuurcompensatie?*

Om deze vraag te beantwoorden, heeft de rekenkamer de van toepassing zijnde wet- en regelgeving bestudeerd. Op basis van de bestudeerde documenten en de naar aanleiding daarvan gevoerde gesprekken constateert de rekenkamer dat ten opzichte van 2009 voor natuurcompensatie alleen op landelijk niveau enkele wijzigingen hebben plaatsgevonden. Zo is in 2010 de voorlopige landelijke natuurdoelenkaart (NDK) vervangen door de Index Natuur en Landschap, is in 2012 de Nota Ruimte vervangen door de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR; beleidskader) en is de daarop gebaseerde uitbreiding van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro; wetgeving) van kracht geworden. De taken en verantwoordelijkheden van de provincie voor natuurcompensatie zijn hetzelfde gebleven. Provincies zijn verantwoordelijk voor:

- het uitwerken van het (inter)nationale beleid voor natuurbescherming op regionaal niveau.

De provincie heeft hieraan voldaan met de Beleidsregel Mitigatie en Compensatie Natuurwaarden (vastgesteld door GS op 6 september 2005), waarin de voorwaarden zijn opgenomen waaronder in de provincie Limburg gecompenseerd moet worden en criteria waaraan compensatie dient te voldoen. De rekenkamer constateert, evenals in 2009, dat de beleidsregel aansluit bij de landelijke wet- en regelgeving en bovendien in aanvulling op de landelijk beschermde EHS ook van toepassing is op bestaande en gerealiseerde bos-, natuur- en landschapswaarden in de Provinciale Ontwikkelingszone Groen (POG)¹ en op bos, landschap- en natuurelementen die in vigerende bestemmingsplannen reeds bescherming genieten of onder de werkingssfeer van de Boswet vallen;

- het aanwijzen van de wezenlijke kenmerken en waarden van de EHS. De provincie heeft hieraan voldaan met het Handboek Streefbeeld voor Natuur en Water in Limburg (2003). Zie paragraaf 2.2;
- het nakomen van de natuurcompensatieverplichtingen. De provincie dient toe te zien op een correcte toepassing en uitvoering van het

¹ De POG betreft groene gebieden buiten de EHS.

natuurcompensatiebeginsel. Als de provincie zelf initiatiefnemer is van een ruimtelijke ingreep waarbij schade wordt veroorzaakt aan beschermde gebieden, is de provincie daarnaast verantwoordelijk voor de toepassing en uitvoering van de natuurcompensatie.

De rekenkamer constateert dat de provincie actief uitvoering geeft aan deze taken. Zie paragraaf 2.3, 2.4 en 2.6.

Wijzigingen provinciale regels in de nabije toekomst

In september 2011 hebben het Rijk en de provincies het Decentralisatieakkoord Natuur getekend waarmee een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en provincies is overeengekomen. Provincies hebben vrijwel volledige verantwoordelijkheid gekregen voor het natuur- en landschapsbeleid. Dit houdt in dat provincies onder andere verantwoordelijk zijn voor de realisatie van de (herijkte) EHS. Mede naar aanleiding van deze verandering heeft de provincie Limburg haar natuur- en landschapsbeleid aangepast (nota Actualisatie Natuur- en Landschapsbeleid 2013-2020).² Andere redenen waren de constatering van de provincie dat de uitvoering dreigde te stagneren door de (rijks)bezuinigingen op het budget voor de EHS en doordat het proces om tot uitvoering te komen te ingewikkeld was gemaakt. In de geactualiseerde nota natuur- en landschapsbeleid wordt wat betreft natuurcompensatie gesteld dat de provincie actief zal aansturen op meer samenhang en integratie met EHS-nieuwe natuur. Tevens is de provincie voornemens om gronden gelegen in nieuwe natuur in de EHS bij voorbaat in te richten. Een compensatieplichtige initiatiefnemer kan er vervolgens voor kiezen zijn compensatieverplichting te voldoen door deze ingerichte natuur van de provincie over te nemen (tegen kostprijs; financiële compensatie). Deze ‘natuurcompensatie vooraf’ zal, zo is vanuit de ambtelijke organisatie aangegeven, veel problemen oplossen waar de provincie nu tegenaan loopt (zie volgende paragrafen). Om compensatie in de EHS en natuurcompensatie vooraf mogelijk te maken zal de provincie haar beleidsregel aanpassen.

2.2 Begrip en invulling kwaliteit

De tweede onderzoeksvraag luidt: *hoe definieert de provincie het begrip kwaliteit en op welke manier geeft ze invulling aan de kwaliteitseis?*

De uitwerking van het begrip ‘kwaliteit’ speelt bij natuurcompensatie een essentiële rol: immers daarmee wordt bepaald wat en hoe gecompenseerd dient te worden. De provincie Limburg heeft de omschrijving van het begrip natuurkwaliteit in 2003 vastgelegd in haar Handboek Streefbeelden voor Natuur en Water in Limburg. In

² Deze nota is inmiddels door PS vastgesteld (21 juni 2013). Natuurbeleid: natuurlijk eenvoudig, Programma Natuur- en landschapsbeleid 2013-2020, provincie Limburg, april 2013. De vaststelling geschiedde met de opdracht van PS aan GS om een aantal zaken in de nota te verduidelijken.

2010 is op landelijk niveau de Index Natuur en Landschap verschenen. Aan deze Index hebben Rijk, provincies en terreinbeheerders samen gewerkt om een uniforme, breed erkende taal voor de beschrijving van de natuur en een beter inzicht in de natuur- en landschapskwaliteit te verkrijgen. De streefbeeldens van de provincie Limburg sluiten hierbij aan. De provincie werkt bij natuurcompensatie met haar Handboek. In de beleidsregel zijn de te compenseren natuurwaarden vertaald in natuurdoeltypen uit het Handboek en ingedeeld in vier categorieën waarbij afhankelijk van de ontwikkelingstijd van de natuur een kwantiteitstoeslag (in oppervlakte) bovenop de één op één compensatie van toepassing is.

De rekenkamer constateert dat de provincie dezelfde definitie van het begrip kwaliteit hanteert en dezelfde invulling aan de kwaliteitseis geeft als in 2009.³

2.3 Compensatie en beheer

De derde en vierde onderzoeksvraag luiden samengevoegd: *in hoeverre en op welke manier toetst de provincie de compensatieplannen en de uitgevoerde compensatie en het beheer daarvan aan de kwaliteitseisen?*

De provincie is verantwoordelijk voor het nakomen van de natuurcompensatieverplichtingen. Voor de realisatie van compensatie is het cruciaal dat alle partijen de contractueel vastgelegde afspraken nakomen. Eind 2008 constateerde de provincie dat de initiatiefnemers hun natuurcompensatieverplichtingen niet altijd tijdig nakomen. De provincie gaf daarbij aan dat een aantal verbeteringen nodig en mogelijk is op het gebied van monitoring, handhaving en toezicht. De acties die ze daarbij aangaf te zullen ondernemen, komen op hoofdlijnen ook terug in het in 2010 door GS opgestelde *Plan van aanpak monitoring, handhaving en uitvoering kwaliteitsafspraken*. Naar aanleiding van het rekenkamerrapport hebben GS op verzoek van de Statencommissie voor het Fysieke Domein Ruimte en Bestuur (SCFD R&B) dit plan van aanpak opgesteld.

Uit de bestudeerde documenten, dossiers, veldbezoeken en gesprekken blijkt dat de provincie sinds 2008 verschillende acties heeft ondernomen om verbeteringen door te voeren. Zo is in 2011 de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de betrokken afdelingen Ruimtelijke Ontwikkeling (RO) en Landelijk Gebied (LG) in een Dienstverleningsovereenkomst (DVO) vastgelegd en geformaliseerd. De rekenkamer constateert dat het processchema waarvoorheen bij natuurcompensatie mee werd gewerkt daarmee op punten is aangepast en aangescherpt. Verder stelt ze vast dat de DVO op een aantal punten niet meer actueel is, als gevolg van veranderingen die

³ In de geactualiseerde nota natuur- en landschapsbeleid heeft de provincie gekozen voor een sterk vereenvoudigde driedeling van natuur en landschap in Goudgroen, Zilvergroen en Bronsgroen.

zich hebben voorgedaan na vaststelling ervan.⁴ Voor natuurcompensatie zijn in de DVO de volgende stappen vastgelegd:

1. RO (planoloog) informeert LG (ecoloog) als bij een ruimtelijk project sprake is van een mogelijke noodzaak tot natuurcompensatie;
2. LG toetst de casus aan de beleidsregel. Indien natuurcompensatie dient te worden toegepast, zorgt LG er vervolgens voor dat de initiatiefnemer een aanvaardbare natuurcompensatieovereenkomst opstelt. LG stuurt een afschrift van de overeenkomst aan RO (coördinator natuurcompensatie);
3. RO (coördinator) zorgt voor dossiervorming en archivering, het inplannen van de uit te voeren veldcontroles en het tijdig attenderen van LG op het uitvoeren van die controles;
4. LG voert de controles uit, rapporteert daarover en stuurt deze informatie aan RO (coördinator);
5. RO (coördinator) zorgt voor dossiervorming en archivering;
6. Eventuele vervolgacties worden na overleg met RO door LG uitgevoerd die afschriften van brieven et cetera aan RO (coördinator) stuurt voor dossiervorming en archivering.

LG is dus inhoudelijk betrokken en RO heeft een administratieve rol (behoudens de vakinhoudelijke rol van de planologen). Hoewel het een verbetering is dat de werkwijze is vastgelegd, is tegenover de rekenkamer vanuit de ambtelijke organisatie wel een kritische kanttekening geplaatst bij deze opzet. Het uitvoeren van administratieve handelingen bij RO gebeurt namelijk niet om inhoudelijke redenen, terwijl het wel leidt tot verschillende overdrachtmomenten die op zichzelf het risico op fouten vergroten.

In 2009 concludeerde de rekenkamer dat de betrokken ambtenaren gezien het zeer beperkte aantal uren dat ze beschikbaar hadden voor de uitvoering van hun taken hier slechts op ad hoc basis en met onvoldoende diepgang aandacht aan (konden) besteden. De rekenkamer constateert dat hoewel het aantal beschikbare uren ongeveer gelijk is gebleven, de ambtelijke organisatie van mening is dat er nu wel altijd voldoende capaciteit beschikbaar is voor de controles en dat door de verbeterde organisatie nu ook met voldoende diepgang aandacht besteed kan worden aan de natuurcompensatieprojecten. Op basis van haar dossieronderzoek en veldbezoeken stelt de rekenkamer vast dat de provincie in de periode 2009-2013 meer inhoudelijke aandacht heeft besteed aan de natuurcompensatieprojecten dan in de periode daarvoor.

⁴ Zo wordt in de DVO bijvoorbeeld nog gesproken over het monitoringssysteem ROLEX (zie onder het kopje *Monitoringssystematiek*) en Groenfonds (zie paragraaf 2.6 onder punt 5).

Natuurcompensatieovereenkomst

Bij het komen tot een natuurcompensatieovereenkomst (stap 2) werkt de provincie met een standaard raamwerk. Dit raamwerk vervangt het format waar ten tijde van het vorige rekenkameronderzoek mee werd gewerkt.

In de overeenkomst moeten afspraken worden opgenomen over de inrichting en het beheer van de compensatielocatie. In 2009 concludeerde de rekenkamer dat de compensatieovereenkomsten qua volledigheid en kwaliteit van de informatie voor verbetering vatbaar waren. Uit het dossieronderzoek blijkt dat de nieuwe overeenkomsten zijn verbeterd. Zo bevatten ze nu, conform de regelgeving, wel altijd een inrichtingsplan en in het algemeen ook een beheerplan. Enkele onderdelen verdienen echter meer aandacht:

- de (duidelijkheid over de) te compenseren oppervlakte en onderbouwing daarvan, zodat (beter) kan worden beoordeeld of de compensatiemaatregelen aan de vereisten in de beleidsregel en de gerealiseerde compensatie aan de natuurcompensatieovereenkomst voldoen;
- de kwaliteit van het kaartmateriaal, zodat de exacte locaties (beter) kunnen worden achterhaald;
- de afspraken over de daadwerkelijke uitvoering van het beheer en wie dat zal gaan doen, zodat duidelijk wordt of het beheer van de gerealiseerde compensatie op korte en lange termijn door een geschikte uitvoerder zal worden uitgevoerd.

Veldcontroles

Conform haar beleidsregel dient de provincie minimaal twee veldcontroles uit te voeren (stap 3). De eerste controle (realisatiecontrole) dient zo spoedig mogelijk na realisatie van de natuurcompensatie plaats te vinden, de eindcontrole (instandhoudingscontrole) zes jaar na aanleg. De termijn van de eindcontrole is een zwakke plek in de regeling. Zes jaar is in de meeste gevallen veel te kort voor een eindoordeel over de kwaliteit van de natuurcompensatie en het beheer daarvan. Het zou, zo is vanuit de ambtelijke organisatie aangegeven, beter zijn als in de beleidsregel zou zijn opgenomen dat het beheer kan/moet worden overgedragen aan een terreinbeherende organisatie die ook de eindcontrole uitvoert. Het moment van de eindcontrole dient afhankelijk te zijn van de soort compensatie.

De rekenkamer constateerde in 2009 dat binnen de provinciale organisatie de (proces)stappen voor natuurcompensatie niet altijd optimaal werden doorlopen. Zo werden de veldcontroles vaak niet uitgevoerd. De rekenkamer constateert dat dit in de periode 2010-2013 beter is gebeurd. De realisatiecontroles worden nu vrijwel allemaal uitgevoerd. Voor de veldcontroles wordt in tegenstelling tot 2009 ook met een standaardformulier gewerkt waarop de checkpunten vermeld staan die moeten worden nagelopen. Uit het dossieronderzoek blijkt dat dit formulier consequent wordt gebruikt en de checkpunten op een juiste wijze worden nagelopen en beoordeeld.

Monitoringssystematiek

De provincie heeft sinds 2008 ook acties ondernomen op het gebied van monitoring. Daarmee beoogde men de handhaving van, het toezicht op en de managementinformatie over natuurcompensatieprojecten te verbeteren. Eind 2008 uitte de provincie het voornemen om in dat kader natuurcompensatie in het monitoringssysteem ROLEX op te nemen. In 2010 was dit gerealiseerd. Het systeem gaf de betrokken ambtenaren een signaal wanneer de veldcontroles moesten worden uitgevoerd. Ook zijn de gegevens uit het systeem gebruikt om de monitorrapportage over 2010 op te stellen (zie paragraaf 2.5). Het ROLEX-systeem is vanaf 2011 niet meer in gebruik, omdat er een nieuw registratiesysteem operationeel is geworden. Dit systeem leent zich echter niet goed voor de registratie van de natuurcompensatieprojecten. Binnen de provincie wordt nu nagegaan of er een module aan het thans in gebruik zijnde systeem kan worden toegevoegd om dit alsnog mogelijk te maken. Verwachting is dat deze module op zijn vroegst eind 2013 operationeel zal zijn. Het gevolg is dat de projectregistratie van natuurcompensatie vanaf 2011 weer op papier plaatsvindt en dat er geen gebruik kan worden gemaakt van een geautomatiseerd signaleringssysteem.

2.4 Maatregelen bij achterblijven uitvoering en beheer

Nadat de provincie eind 2008 constateerde dat de initiatiefnemers hun natuurcompensatieverplichtingen niet altijd tijdig nakomen, heeft ze actie ondernomen om de betrokken gemeenten aan te zetten tot het nakomen van de afspraken. Bij een aantal gemeenten bleek bestuurlijk overleg nodig om hen te overtuigen van het belang van een goede controle- en handhavingssystematiek. In 2010 werd aan de SCFD R&B kenbaar gemaakt dat op basis van de huidige overeenkomsten weinig concrete sanctie maatregelen mogelijk zijn en er onderzoek zal plaatsvinden naar afdoende maatregelen om het nakomen van de afspraken beter te borgen. Eind 2010 werd daarbij afgezien van het inzetten van bankgarantie tussen overheden (zie paragraaf 2.6 onder punt 3). In 2011 werd in de DVO vastgelegd dat als blijkt dat de natuurcompensatiemaatregelen niet of niet conform de overeenkomst zijn uitgevoerd, LG er zorg voor moet dragen dat de maatregelen alsnog worden uitgevoerd en nagekomen (stap 6). Acties die daarbij worden genoemd zijn: briefwisseling met betrokken partijen, indien van toepassing het innen van de bankgarantie door gemeente of provincie waarbij deze de maatregelen zelf moet (laten) uitvoeren en indien van toepassing de betrokken gemeente opdragen de boete zoals opgenomen in de overeenkomst op te eisen. In de praktijk geldt dat als gemeenten zich niet aan de afspraken houden, de provincie dit alsnog probeert te bewerkstelligen via overleg (ambtelijk en bestuurlijk aanspreken). Begin 2013 meldt de provincie dat de natuurcompensatieverplichtingen over het algemeen beter worden nagekomen dan in voorgaande jaren, maar dat constante monitoring en aandacht nodig blijft. Uit de gesprekken en het dossieronderzoek is de rekenkamer gebleken dat de uitvoering van de compensatie door sommige gemeenten weinig voortvarend wordt opgepakt.

Er is, zo wordt door gesprekspartners aangegeven, een aantal gemeenten dat op verschillende dossiers onvoldoende coöperatief is en het ontbreekt de provincie aan een drukmiddel om gemeenten alsnog hun afspraken na te laten komen. De rekenkamer constateert op basis van haar dossieronderzoek dat gemeenten c.q. initiatiefnemers ten opzichte van 2009 weliswaar vaker worden aangesproken als afspraken niet of niet geheel worden nagekomen, maar dat de provincie daarbij soms wel een erg afwachtende houding aanneemt en toegeeflijk is in haar handhaving. GS hebben in dit kader aangegeven dat het uitvoeren van natuurcompensatie een kostbare aangelegenheid is waarbij zich regelmatig onvoorziene omstandigheden voordoen. Dit vraagt van de provincie, zo geven GS aan, om zorgvuldig om te gaan met en in te spelen op veranderende en actuele omstandigheden zoals bij het project rotonde Well en project KOBIS-locatie (zie voor deze projecten Deel II).

2.5 Informatie-uitwisseling tussen GS en PS

Jaarlijkse monitorrapportage

In 2008 hebben PS en GS afgesproken dat jaarlijks een monitorrapportage en tweejaarlijks een evaluatie plaatsvindt over het ruimtelijk kwaliteitsinstrumentarium dat de provincie heeft ontwikkeld om de ruimtelijke kwaliteit van het buitengebied te bevorderen. Conform deze afspraak wordt sinds eind 2008 jaarlijks gerapporteerd over de resultaten van de kwaliteitsinstrumenten. In deze rapportages wordt ook ingegaan op natuurcompensatie.

De rapportages bevatten gegevens over de stand van zaken in de realisatie van de natuurcompensatieprojecten en vanaf 2010 ook een korte beschrijving van alle natuurcompensatieprojecten. Daarnaast wordt ingegaan op de verbeteringen die naar de mening van de provincie nodig zijn, de maatregelen die de provincie daarvoor heeft uitgevoerd of wil uitvoeren en wat er is bereikt.

De rekenkamer constateert dat de rapportages informatief zijn. Een punt van aandacht is het vermelden van de projecten die in het betreffende jaar zijn komen te vervallen en de reden daarvan.

P&C-documenten (begroting en jaarverslag)

Naast de monitorrapportage bevatten de provinciale begrotingen en jaarverslagen beperkte informatie over natuurcompensatie. Zo wordt vanaf het jaarverslag 2011 het totaalbedrag vermeld dat de provincie aan compensatiemiddelen van derden heeft ontvangen voor financiële natuurcompensatieprojecten. Daarnaast wordt, zij het niet jaarlijks, op de monitorrapportage en voorheen het ROLEX-systeem ingegaan.

PS en monitorrapportages, P&C-documenten en rekenkamerrapport

De monitorrapportages zijn door GS ter kennisname aangeboden aan de betreffende statencommissie (met uitzondering van één rapportage die aan PS is aangeboden).

De rapportages zijn geagendeerd voor de commissievergadering, maar daar niet inhoudelijk besproken.

Ook bij de besprekingen van de begrotingen en jaarverslagen in PS-vergaderingen is natuurcompensatie niet expliciet aan de orde geweest.

Het onderwerp heeft wel eind 2009 en begin 2010 gedurende enige tijd tot verhoogde aandacht van PS geleid met de bespreking van de POL-aanvulling, het rekenkameronderzoek en het *Plan van aanpak monitoring, handhaving en uitvoering kwaliteitsafspraken* van GS. De rekenkamer constateert samenvattend dat het onderwerp voor PS over het algemeen weinig aanleiding blijkt te geven voor het maken van opmerkingen of het stellen van vragen.

De monitorrapportages zijn gepubliceerd op de website van de provincie. De rekenkamer constateert dat daarmee voldaan wordt aan de toezegging van de verantwoordelijk gedeputeerde in de PS-vergadering van 17 december 2009 om de SCFD jaarlijks te informeren over de compensatiedossiers middels plaatsing op de site.

2.6 Uitvoering opdracht PS aanbevelingen rekenkamer 2009

De rekenkamer geeft hierna per aanbeveling kort aan of deze tot acties heeft geleid. De eerste twee aanbevelingen zijn daarbij samengevoegd.

- 1. Zie toe op een strikte toepassing van natuurcompensatie.**
- 2. Richt de provinciale organisatie zo in dat sprake is van zowel kwantitatieve als kwalitatieve borging van dit toezicht.**

Deze aanbevelingen vloeiden voort uit de conclusie van de rekenkamer dat de provincie de provinciale regels en procedures voor natuurcompensatie in de praktijk onvoldoende naleeft. Zo verdiende het consequent doorlopen van de stappen van het processchema en het gebruik van standaard formulieren door de provinciale organisatie meer aandacht en afstemming. Ook kon binnen de provinciale organisatie slechts op ad hoc basis en met onvoldoende diepgang aandacht worden gegeven aan natuurcompensatie.

Zoals beschreven in paragraaf 2.3 en 2.4 heeft de provincie verschillende acties ondernomen om verbeteringen door te voeren. De verantwoordelijkheden voor natuurcompensatie binnen de provinciale organisatie zijn vastgelegd in een DVO. De stappen die daarin worden onderscheiden worden (beter) gevolgd. Wel zou de opzet nog verbeterd kunnen worden door de administratieve handelingen anders te beleggen. De volledigheid en kwaliteit van de natuurcompensatieovereenkomsten zijn verbeterd. Alleen met name de onderdelen te compenseren oppervlakte, kaartmateriaal en invulling daadwerkelijke uitvoering van het beheer verdienen meer aandacht/duidelijkheid. De monitoring van de voortgang van de projecten

wordt beter uitgevoerd en de uit te voeren veldcontroles worden nu in het algemeen wel uitgevoerd. Ook worden gemeenten c.q. initiatiefnemers vaker aangesproken als afspraken niet of niet geheel worden nagekomen. Alleen is de provincie daarbij soms wel erg afwachtend en toegeeflijk in haar handhaving. De volledigheid van het dossier verdient volgens de rekenkamer meer aandacht. Zo ontbreekt daarin vaak informatie of en met ingang van welke datum de compensatielocatie daadwerkelijk planologisch beschermd is in een bestemmingsplan en soms nog een door de provincie ondertekende natuurcompensatieovereenkomst. Het tijdstip waarop de instandhoudingscontrole moet worden uitgevoerd, verdient nadere bezinning (andere regel in richtlijn). De rekenkamer constateert dat de provincie verbeteringen heeft doorgevoerd wat betreft het naleven van de provinciale regels. Op enkele punten zijn er nog stappen te zetten.

Uit de veldbezoeken constateert de rekenkamer samenvattend dat:

- van de negen eerder onderzochte projecten:
 - voor 1 project de natuurcompensatie nog steeds niet is gerealiseerd;
 - voor 1 project de natuurcompensatie nu gedeeltelijk is gerealiseerd;
 - 2 projecten die nog niet waren gerealiseerd, nu wel zijn gerealiseerd en de kwaliteit van de compensatie voldoende is;
 - bij 1 project verbeteringen zijn gerealiseerd, maar een deel van de compensatie nog niet is gerealiseerd;
 - bij 2 projecten verbeteringen zijn gerealiseerd, maar de kwaliteit nog steeds niet voldoende is;
 - bij 1 project de kwaliteit eerst is afgenomen, maar nu weer voldoende is;
 - voor 1 project de kwaliteit van de gerealiseerde compensatie nog steeds voldoende is.
- van de tien nieuwe projecten die zijn onderzocht:
 - voor 1 project de natuurcompensatie nog niet, en daarmee niet tijdig, is gerealiseerd;
 - voor 4 projecten de kwaliteit van de gerealiseerde compensatie voldoende is;
 - voor 5 projecten de kwaliteit van de gerealiseerde compensatie ruim voldoende is.

Voor de tien nieuwe projecten die zijn onderzocht geldt in het algemeen dat ze op meer punten en beter aan de regelgeving voldoen en de gerealiseerde compensatie meer conform de natuurcompensatieovereenkomsten is uitgevoerd dan de oudere projecten.

Afspraken nagekomen en kwaliteit van compensatie	Aantal projecten/waarvan nieuw
++ (ruim voldoende)	5 / 5
+ (voldoende)	8 / 4
+/- (matig)	2 / 0
- (onvoldoende)	0 / 0
-- (ruim onvoldoende)	1 / 0
Niet te beoordelen	3 / 1

Zie voor een uitgebreider samenvattend overzicht van de bevindingen van de onderzochte projecten bijlage 1 en voor een uitgebreide beschrijving van de resultaten van het dossieronderzoek en de veldbezoeken per onderzocht project hoofdstuk 3 van Deel II.

3. Maak daarbij in ieder geval gebruik van het instrument Bankgaranties.

Deze aanbeveling vloeide voort uit de constatering van de rekenkamer dat de provincie andere overheden uitsluit van het overleggen van een bankgarantie als waarborg voor de realisatie en het beheer van natuurcompensatie. De rekenkamer beschouwde dit als een gemiste kans, temeer daar de regelgeving op nationaal niveau geen enkel beletsel hiervoor vormt.

De provincie hanteert als uitgangspunt dat overheden, in dit geval gemeenten, zich in hun voorbeeldfunctie houden aan gemaakte afspraken en dat hiervoor geen nader pressiemiddel noodzakelijk is. De provincie respecteert op dit punt de eigen verantwoordelijkheid van gemeenten. Uit de bestudeerde documenten blijkt dat de provincie op basis van haar eigen ervaringen en later ook de bevindingen van het rekenkameronderzoek uit 2009 tussen 2008 en 2011 het gebruik van het instrument bankgarantie bij natuurcompensatieovereenkomsten met gemeenten heeft overwogen. In 2010 is het onderwerp in meerdere vergaderingen van de SCFD R&B en PS aan de orde geweest. In de PS-vergadering van 26 maart 2010 werd een amendement ingediend om GS de opdracht te geven om ook deze aanbeveling van de rekenkamer op te pakken. Het amendement werd verworpen, waarbij de portefeuillehouder toezegde om de aanbeveling in overweging te nemen, de gevoelens van PS inzake het borgen van afspraken middels bankgaranties kenbaar te maken bij de betrokken gemeenten en het onderwerp bij hen aan de orde te stellen. Op 3 december 2010 werd de SCFD R&B door GS geïnformeerd over hun besluit om, gezien de positieve ervaringen die waren opgedaan, vooralsnog geen gebruik te maken van bankgaranties als sanctiemiddel in natuurcompensatieovereenkomsten tussen provincie en gemeentelijke overheden. Structurele verbetering van de monitoring en controle in combinatie met het aanspreken op verantwoordelijkheden hadden, volgens de provincie, geleid tot een positieve ontwikkeling voor wat betreft het alsnog nakomen van gemaakte afspraken. Daarbij werd gesteld dat indien gemeenten bij herhaling weigeren gemaakte compensatieafspraken na te komen, middels een maatwerkoplossing voor die specifieke gemeenten alsnog een bankgarantie als sanctiemiddel in de overeenkomst kan worden opgenomen.

Dat bankgarantie niet bij gemeentelijke plannen kan worden ingezet, wordt door de gesprekspartners als een manco (in de beleidsregel) en een gemiste kans ervaren. Zij zijn van mening dat als met een bankgarantie zou kunnen worden gewerkt, de provincie een drukmiddel heeft naar de gemeenten, meer projecten zouden kunnen worden gerealiseerd en de provincie minder werk zou hebben om een en ander te monitoren.

4. Organiseer een publiek toegankelijk informatiepunt waar een actueel inzicht verkregen kan worden in de stand van zaken rond de ingreep en compensatieverplichtingen.

Deze aanbeveling vloeide voort uit de conclusie van de rekenkamer dat de provincie slechts in beperkte mate inzicht had in en greep had op de realisatie en het beheer van natuurcompensatieprojecten. De rekenkamer achtte een publiek toegankelijk informatiepunt van toegevoegde waarde bij het realiseren en beheren van natuurcompensatieprojecten. De redenering daarbij is dat als iedereen inzicht kan verkrijgen in de te realiseren compensatie en de actuele stand van zaken daarvan, dit:

- voor de provincie als een stimulans zal werken om toezicht te houden en indien nodig handhavend op te treden;
- betrokken overheden, maatschappelijke organisaties en burgers de mogelijkheid geeft zich op de hoogte te stellen omtrent het nakomen van de afspraken en bij het achterblijven daarvan dit onder de aandacht van de verantwoordelijke partijen kan brengen.

Eind 2009 meldt de provincie het voornemen om met gegevens uit ROLEX (gekoppeld aan locatiegegevens) een publiek toegankelijk informatiepunt in te richten, waarmee een actueel inzicht verkregen kan worden in de stand van zaken en voortgang van de uitvoering van de ingreep en de daarmee gepaard gaande compensatieverplichtingen. In de praktijk blijkt dat op de website van de provincie is volstaan met een verwijzing naar de jaarlijkse monitorrapportages die sinds 2010 via de website worden ontsloten. De provincie is van mening dat met het beschikbaar stellen van de rapportages aan de aanbeveling van de rekenkamer tegemoet gekomen wordt. De rekenkamer merkt hierbij op dat deze rapportages, vooral voor de compensatielocaties, slechts zeer globale informatie bevatten en daardoor in deze vorm niet geschikt zijn voor controle van de (ingreep- en) compensatielocatie.

5. Waarborg dat ook kleine compensatieverplichtingen worden nagekomen en onderzoek in dit verband de mogelijkheden tot bundeling van de desbetreffende compensatieplannen.

Deze aanbeveling vloeide voort uit de constatering van de rekenkamer dat het relatief lastig en duur is om kleine arealen compensatie in te richten en te beheren. Door bundeling zouden de inrichtings- en beheerkosten per hectare beperkt kunnen worden.

Als natuur moet worden gecompenseerd, kan dit gebeuren via het realiseren van nieuwe natuur of via het betalen van een geldelijke bijdrage aan de provincie. GS stemmen alleen onder bepaalde voorwaarden in met een geldelijke bijdrage. Zo kan bij kleine compensatieverplichtingen voor financiële compensatie worden gekozen

als de te compenseren oppervlakte kleiner is dan circa 1 hectare. De financiële bijdragen worden door de provincie 'gespaard'. Als het bedrag voldoende groot is, zoekt de provincie een compensatielocatie en wordt het geld ingezet om nieuwe natuur te realiseren. In de provinciale beleidsregel en de monitorrapportages uit 2012 en 2013 staat dat de geldelijke bijdragen worden gestort in een groenfonds. Deze omschrijving is niet correct. De groenfondsrekening van de provincie is eind 2010 opgezegd omdat het saldo al jaren op € 0 stond en het instandhouden van de rekening wel geld kostte. Sinds 2011 worden de financiële natuurcompensaties rechtstreeks ten gunste van de exploitatie gebracht. Ze worden op de algemene rekening van de provincie geboekt, onder de begrotingspost Compensatie natuurwaarden Limburg. Aan het eind van het jaar wordt het saldo op deze post overgeboekt naar het volgende jaar. De inkomsten blijven daarbij beschikbaar voor natuurcompensatie. Op deze wijze worden kleine compensatieverplichtingen gebundeld. De rekenkamer constateert dat GS hiermee maatregelen hebben genomen om te waarborgen dat ook kleine verplichtingen worden nagekomen, zoals door PS gevraagd naar aanleiding van het rekenkamerrapport uit 2009. Verder constateert de rekenkamer dat artikel 11 van de provinciale beleidsregel niet meer actueel is.

Vanaf 2005 is bij vier kleine compensatieverplichtingen, conform de beleidsregel in verband met de beperkte omvang van de aantasting, gekozen voor financiële compensatie. In totaal gaat het om ongeveer € 59.000 (stand van zaken 9 april 2013). De provincie heeft het bedrag nog niet ingezet voor de realisatie van nieuwe natuur. De rekenkamer constateert dat GS hiermee in de praktijk thans nog geen uitvoering hebben gegeven aan het nakomen van deze kleine verplichtingen. GS hebben aangegeven dat ze hieraan nog geen uitvoering hebben gegeven omdat er een aanzienlijk bedrag nodig is om aan de goudgroene natuur één hectare te kunnen toevoegen.

De provincie is voornemens te gaan werken met 'natuurcompensatie vooraf' (zie paragraaf 2.1). Deze aanpak geeft ook de mogelijkheid tot bundeling van (kleine) compensatieverplichtingen.

6. Rapporteer jaarlijks aan PS over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot natuurcompensatie.

Deze aanbeveling vloeide voort uit de conclusie van de rekenkamer dat PS in de onderzoeksperiode niet structureel door GS zijn geïnformeerd over de uitvoering van het natuurcompensatiebeleid.

Sinds 2008 rapporteren GS jaarlijks aan PS over de uitvoering van het natuurcompensatiebeleid in een monitorrapportage. Zie paragraaf 2.5. De rekenkamer constateert dat GS hiermee aan de opdracht van PS voldoen om jaarlijks aan hen te rapporteren over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot natuurcompensatie.

3 Conclusies en aanbevelingen

3.1 Conclusies

De rekenkamer concludeert dat de provincie beter dan in de periode 2004-2008 waarborgt dat het compenseren van aangetaste natuur transparant, juist en tijdig wordt gerealiseerd, maar dat zij nog steeds onvoldoende krachtig optreedt tegen gemeenten die hun afspraken niet (voldoende) nakomen en nog steeds onvoldoende waarborgt dat de compensatielocatie op de lange termijn zodanig wordt beheerd dat per saldo geen verlies aan natuurkwaliteit optreedt. Daarnaast concludeert ze dat GS vier van de vijf elementen van de opdracht van PS naar aanleiding van het rekenkameronderzoek uit 2009 in voldoende mate hebben uitgevoerd. Het publiek toegankelijk informatiepunt bevat niet de informatie die controle (door derden) op de (ingreep-) en natuurcompensatielocatie mogelijk maakt.

Deze conclusie is gebaseerd op de volgende deelconclusies.

Taken en verantwoordelijkheden

De provincie Limburg heeft haar taken en verantwoordelijkheden voor natuurcompensatie adequater ingevuld en uitgevoerd dan in de periode 2004-2008.

Hierbij zijn twee conclusies van de rekenkamer uit 2009 nog steeds van toepassing:

- **Regelgeving**

Binnen de provincie Limburg is sprake van een helder beleidskader met betrekking tot de toepassing van het compensatiebeginsel dat voldoet aan (de meest recente) nationale wet- en regelgeving.

- **Definitie en invulling kwaliteit**

De provincie Limburg heeft op papier op adequate, transparante en bruikbare wijze invulling gegeven aan het begrip natuurkwaliteit.

Wel zijn er in de provinciale regelgeving enkele verbetermogelijkheden op gebied van de eindcontrole, handhavinginstrumenten en actualiteit.

Verder geldt voor:

- **Compensatie en beheer**

Aan de randvoorwaarden voor een goede toetsing van de compensatie(plannen) is voldaan. Ook de feitelijke toetsing op de plannen en uitgevoerde compensatie verloopt nu in het algemeen op een adequate manier. Wel zijn er verbetermogelijkheden in de taakverdeling van de uitvoering, de dossiervorming, het vastleggen van afspraken over de daadwerkelijke uitvoering van het beheer, duidelijkheid over de te compenseren oppervlakte, de onderbouwing daarvan en het kaartmateriaal.

- **Maatregelen als uitvoering en beheer achterblijven bij vereiste kwaliteit**

De provincie heeft gemeenten in de onderzoeksperiode vaker aangesproken als

ze afspraken niet (voldoende) nakomen, maar treedt daarbij in haar handhavende rol nog te vaak onvoldoende krachtig op.

- **Informatie-uitwisseling GS-PS**
GS hebben PS in de periode 2008-2013 structureel geïnformeerd over de uitvoering van natuurcompensatieprojecten. PS zijn daarbij op jaarbasis adequaat geïnformeerd door GS. Dit is een verbetering ten opzichte van de situatie ten tijde van het eerdere rekenkamerrapport.

Opdracht PS naar aanleiding van rekenkameronderzoek uit 2009

Met uitzondering van het publiek toegankelijk informatiepunt hebben GS de opdracht van PS in voldoende mate uitgevoerd.

3.2 Aanbevelingen

Aanbevelingen aan GS

- 1 Ga voor elk van de compensatieprojecten na of het ingezette instrumentarium bijdraagt aan het daadwerkelijk nakomen van afspraken. Zoek, indien het resultaat achterblijft bij de verwachting, naar alternatieve instrumenten. Treed krachtiger (sneller en strenger) op als compensatiemaatregelen niet voldoende blijken te zijn uitgevoerd. En rapporteer over deze onderwerpen aan PS.
- 2 Besteed bij het toezicht op de kwaliteit van de natuurcompensatie-overeenkomsten meer aandacht aan duidelijkheid over de te compenseren oppervlakte, de onderbouwing daarvan, het kaartmateriaal en de afspraken over de daadwerkelijke uitvoering van het beheer en wie het beheer gaat uitvoeren. Neem in het dossier informatie op over de daadwerkelijke planologische bescherming van de compensatielocatie. Realiseer alsnog een publiek informatiepunt zoals eerder door PS opgedragen, dat controle op ingreep- en compensatielocatie mogelijk maakt.
- 3 Actualiseer en heroverweeg de termijn en invulling van de eindcontrole bij de voorgenomen aanpassing van de provinciale beleidsregel. Pas, indien van toepassing, de Dienstverleningsovereenkomst in lijn daarmee aan en heroverweeg daarbij de taakverdeling tussen de provinciale afdelingen op het gebied van dossiervorming, archivering en het inplannen en attenderen van de uit te voeren veldcontroles.

4 Reactie Gedeputeerde Staten

Op 22 oktober 2013 hebben GS de bestuurlijke reactie op het onderzoek vastgesteld. In deze bestuurlijke reactie wordt het volgende gemeld⁵:

Wij zijn verheugd om te constateren dat uit uw onderzoek blijkt dat de door ons toegezegde verbeteringen ook naar uw oordeel daadwerkelijk hebben geleid tot een meer transparante, juiste en tijdige uitvoering van ons natuurcompensatiebeleid.

Vooraf merken we voorts op dat de constatering van de rekenkamer ten aanzien van de uitvoering van de huidige natuurcompensatieregeling niet langer van toepassing zullen zijn zodra wij de nieuwe benaderingswijze om natuurcompensatie vooraf te realiseren hebben geïmplementeerd in de vernieuwde Beleidsregel.

Wij spreken onze dank uit over de ontvangen waardevolle aanbevelingen. In de bijlage is een Plan van aanpak toegevoegd waarin wij onze vernieuwde aanpak voor de uitvoering van het natuurcompensatiebeginsel in de provincie Limburg toelichten.

Gedeputeerde Staten van Limburg

Bijlage bij de bestuurlijke reactie van GS:

In het voorliggende Plan van aanpak een toelichting op de vernieuwde aanpak voor de uitvoering van het natuurcompensatiebeginsel in de provincie Limburg.

1. Aanpassen Beleidsregel mitigatie en compensatie natuurwaarden

In de nota “Actualisatie Natuur- en Landschapsbeleid 2013-2020, *Natuurbeleid: natuurlijk eenvoudig*” hebben wij aangekondigd dat de provincie gronden gelegen in nieuwe natuur in de EHS bij voorbaat gaat inrichten zodat een compensatieplichtige initiatiefnemer zijn compensatieverplichting in één keer kan voldoen door gerealiseerde natuur in de EHS van de provincie over te nemen (tegen kostprijs). Wij passen de huidige Beleidsregel hierop aan.

2. Handhaving

Zodra wij de nieuwe benaderingswijze voor natuurcompensatie hebben geïmplementeerd is handhaving niet meer aan de orde. Tot die tijd zullen we door middel van ambtelijk en of bestuurlijk overleg ervoor zorgen dat initiatiefnemers

⁵ GS gaven bij hun bestuurlijke reactie daarnaast nog enkele nagekomen opmerkingen naar aanleiding van het rapport van bevindingen (Deel II). De rekenkamer heeft deze opmerkingen beoordeeld en als gevolg daarvan het rapport van bevindingen op enkele plaatsen aangepast. Deze nagekomen opmerkingen zijn niet van invloed op de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer.

zich aan de afspraken houden. De initiatiefnemer ontvangt binnen 4 weken na de eerste controle in het veld een schriftelijke reactie met daarin aangegeven welke onderdelen van de natuurcompensatie niet of niet volgens afspraak zijn uitgevoerd en er wordt aan de initiatiefnemer een termijn gesteld waarbinnen hij alsnog moet voldoen aan de afspraken.

Wij informeren PS in de jaarlijkse monitoringsrapportage over de door ons genomen stappen.

3. Kwaliteit natuurcompensatie-overeenkomst

Op het moment dat natuurcompensatie vooraf wordt gerealiseerd zijn er geen onduidelijkheden meer over de natuurcompensatie-overeenkomst.

Voor lopende projecten faciliteren wij de initiatiefnemer door in het traject van de op te stellen natuurcompensatie-overeenkomst mee te denken over het te voeren beheer. Bij het sluiten van een natuurcompensatie-overeenkomst is ons streven om het beheer duurzaam te regelen door het onder te brengen bij een daarvoor goed uitgeruste instantie. In het dossier nemen we informatie op over de planologische bescherming.

Op de provinciale website vermelden we een contactpersoon bij de jaarlijkse monitoringsrapportage natuurcompensatie zodat een ieder die dit wenst meer gedetailleerde informatie over een project kan opvragen.

4. Actualisatie termijn eindcontrole

Bij de herziening van de Beleidsregel mitigatie en compensatie natuurwaarden gaan wij heroverwegen of de eindcontrole van de aangelegde natuurcompensatie van 6 jaar na realisatie naar 25 jaar moet worden verschoven. De eindcontrole komt te vervallen wanneer de natuurcompensatie vooraf wordt gerealiseerd.

5. Werkafspraken

De werkafspraken tussen de clusters Natuur en Ruimte worden aangepast aan de nieuwe organisatiestructuur en het nieuwe provinciale beleid waarbij in heroverweging wordt genomen de taakverdeling tussen de clusters Natuur en Ruimte op het gebied van dossiervorming, archivering en het inplannen en attenderen van de uit te voeren veldcontroles.

6. Projectregistratie

De projectregistratie voor natuurcompensatie wordt geautomatiseerd.

5 Nawoord rekenkamer

De rekenkamer heeft met genoegen geconstateerd dat GS naar aanleiding van het rapport een Plan van Aanpak hebben gemaakt, waarin de aanbevelingen van de rekenkamer op onderdelen zijn verwerkt. De rekenkamer vindt het belangrijk dat voor de implementatie daarvan een stappenplan wordt opgesteld.

In de bestuurlijke reactie en het Plan van Aanpak geven GS aan dat handhaving overbodig is wanneer de nieuwe benaderingswijze eenmaal is geïmplementeerd. GS melden in dat verband dat in de nieuwe beleidsregel de initiatiefnemer zijn compensatieverplichting in één keer kan voldoen door gerealiseerde natuur in de EHS van de provincie over te nemen. De rekenkamer leidt hieruit af dat indien geen gebruik wordt gemaakt van deze mogelijkheid, de oude situatie blijft gelden. En juist in die situatie blijven een kwalitatief goede overeenkomst en strikte handhaving uiterst belangrijk.

Ook vraagt de rekenkamer aandacht voor de eindcontrole. GS merken hierover op dat die komt te vervallen wanneer de natuurcompensatie vooraf wordt gerealiseerd. De rekenkamer tekent hierbij aan dat het moment waarop de compensatie wordt gerealiseerd het uitvoeren van een eindcontrole niet overbodig maakt.

De rekenkamer beveelt aan dat PS erop toezien dat in de nieuwe beleidsregel alle vormen van compensatie worden behandeld en niet alleen de compensatie vooraf.

Bijlage 1 Samenvattend overzicht projecten

Alle natuurcompensatieprojecten

In onderstaande tabel wordt voor de periode 1-10-2008 tot en met 9-4-2013 een overzicht op hoofdlijnen gegeven van de stand van zaken van de natuurcompensatieprojecten die in 2005 of later zijn gestart.

	1-10-2008	1-9-2009	1-10-2010	1-1-2012	9-4-2013
Totaal aantal projecten vanaf 2005	15	23	27	38	45
<i>waarvan via financiële compensatie</i>	-	-	-	3	4
Planologisch geregeld	14	20	24	*	*
- Uitgevoerd volgens afspraak	2	3	2	13	13
- Einddatum uitvoering nc verstreken, veldcontrole heeft plaatsgevonden**	6	5	6	7	7
- Einddatum uitvoering nc verstreken, maar nog niet gecontroleerd				5	5
- Einddatum uitvoering nog niet bereikt	6	12	16	13	19
- Verwachte aantal hectare compensatie	42,1	243	234***	± 300	± 280
<i>waarvan voor project Buitenring</i>	<i>n.v.t.</i>	<i>138,7</i>	<i>138,7</i>	<i>138,7</i>	<i>± 125</i>
- Financiële bijdrage	<i>n.v.t.</i>	<i>n.v.t.</i>	<i>n.v.t.</i>	€ 33.725	± € 59.000

Bronnen: Monitor kwaliteitsinstrumentarium 2008, 2009, 2010, 2003-2011 en 2003-2012, Jaarverslag 2011 en ambtelijke opgaaf.

* Hierover wordt niet meer gerapporteerd.

** 'nc' staat voor natuurcompensatie. Voor deze projecten is de datum verstreken waarop de natuurcompensatiemaatregelen uitgevoerd hadden moeten zijn. Na de eerste veldcontrole is gebleken dat deze of wel gedeeltelijk gerealiseerd zijn of niet volledig volgens afspraak zijn uitgevoerd.

*** Afname aantal ha door vervallen van een project (36 ha).

Onderzochte natuurcompensatieprojecten

In de tabel op de volgende pagina worden samenvattend per onderzocht natuurcompensatieproject enkele algemene gegevens gepresenteerd:

- de datum van de natuurcompensatieovereenkomst;
- de compensatieomvang;
- of er al dan niet sprake is van een inrichtingsplan;
- of er al dan niet sprake is van een beheerplan;
- datum/data veldcontrole door de provincie.

Project	Datum overeenkomst	Omvang	Inrichtingsplan	Beheerplan	Veldcontrole	
					datum 1e	datum 2e
Sportpark Oirsbeek	29-3-2005	4,9 ha	ja	nee	jan-07 ¹	mrt-10*
Fietspad Horst-Lottum	7-7-2005	5.160 m ²	nee	nee	jun-09 ²	nov-09
Bedrijventerrein Windmolenbos	27-7-2005	1,4 ha	nee	nee	dec-11*	
Woningbouw De Kreppel	14-7-2005	2.400 m ² ³	ja	nee	okt-10	dec-11*
Rotonde Well	23-5-2006	4.414 m ²	ja	nee	feb-11	
KOBS-locatie Nieuw-Bergen	4-10-2005	2,38 ha	nee	nee	n.v.t. ⁴	
Retentiebekken	14-5-2007	0,5 ha	nee	nee	2011**	
Bergsche Bos	1-8-2007	2,51 ha	ja	nee	feb-11	
Reeuwoude Rothenbach	26-8-2005	9,6 ha	nee	nee	*	
Glastuinbouw Siberië	11-2-2009	12,15 ha	ja	nee	dec-11	sep-12*
Eurohandelonderneming	30-1-2009	n.t.b. ⁵	ja	ja	okt-10	nov-11**
Golfbaan Meerssen	25-2-2010	3,54 ha	ja	ja	okt-12*	
Fresh Park Venlo	25-2-2010	18,42 ha	ja	ja	dec-11*	
Zorgacademie	1-2-2011	n.t.b. ⁵	ja	nee	***	
Parkeerplaats De Schans	23-12-2010	5.655 m ²	ja	ja	jul-12	
Sportpark Swolgen	8-2-2010	2,71 ha	ja	ja	***	
Sleufsilos	26-6-2011	0,95 ha	ja	ja	***	
Dagstrand Oost-Maarland	26-11-2007	2,0 ha ⁶	ja	ja	***	
Proteion Hornerheide	1-1-2010	7,45 ha	ja	ja	n.v.t. ⁷	

¹ Er is geen verslag van de veldcontrole gemaakt.

² De provincie was niet op de hoogte van de juiste compensatielocatie, zodat de tweede veldcontrole feitelijk de eerste is.

³ Dit betreft de omvang van twee van de drie percelen. De omvang van het derde perceel is onbekend, maar zou volgens de berekening van de rekenkamer 3.600 m² moeten zijn.

⁴ Niet van toepassing, want de compensatie is nog niet gerealiseerd. Controle staat gepland voor 2014.

⁵ Niet te bepalen, aangezien er in het dossier geen duidelijkheid wordt gegeven over de omvang.

⁶ In het dossier ontbreekt een verantwoording van de berekening van deze compensatieverplichting.

⁷ Niet van toepassing, want de compensatie is nog niet gerealiseerd.

* Hercontrole staat gepland voor 2013 (bron: monitorrapportage 2003-2012).

** Gegeven niet uit dossier, maar uit monitorrapportage 2003-2012.

*** Eerste veldcontrole staat gepland voor 2013 (bron: monitorrapportage 2003-2012).

In de tabel op de volgende pagina wordt per onderzocht project ingegaan op de kwaliteit van de natuurcompensatie op papier en in de praktijk.

Hier komen de volgende aspecten aan de orde:

1. Naam van het natuurcompensatieproject.
2. De volledigheid van de compensatieovereenkomst (Ovk):
zijn bijvoorbeeld alle relevante stukken in het dossier aanwezig. Een + betekent voldoende, een - onvoldoende.
3. De kwaliteit van de compensatieovereenkomst:
is de overeenkomst transparant, is de onderbouwing van de compensatieverplichting duidelijk, etcetera.
4. De kwaliteit van het inrichtingsplan:
worden bij uitvoering van de overeenkomst naar verwachting de natuurdoelen gehaald en/of is er in ecologisch opzicht sprake van een goede compensatie.
5. De kwaliteit van het gevoerde beheer:
tot nu toe. Omdat in de meeste gevallen de aanleg van de natuurcompensatie van vrij recente datum is, kan de kwaliteit van het beheer nog niet goed worden beoordeeld. Indien er nog geen compensatie is gerealiseerd, is 'niet te beoordelen' ingevuld. Indien het beheer is overgedragen aan een terreinbeherende organisatie, wordt ++ ingevuld.
6. Veldcontrole tijdig:
is de (eerste) veldcontrole tijdig afgelegd, dat wil zeggen zo spoedig mogelijk na realisatie doch uiterlijk binnen twee jaar. Er is 'niet van toepassing' (n.v.t.) ingevuld, indien de compensatie nog niet of slechts gedeeltelijk gerealiseerd is. Er is 'niet te beoordelen' (n.t.b.) ingevuld, indien nog geen veldcontrole heeft plaatsgevonden of niet uit het dossier is op te maken wanneer de controle heeft plaatsgevonden. Een 'ja' betekent tijdig, 'nee' niet tijdig.
7. Aanspreken gemeenten/initiatiefnemer:
wordt de gemeente c.q. initiatiefnemer (in voldoende mate en tijdig) aangesproken op geconstateerde gebreken. Indien de compensatie gerealiseerd is en er bij het controlebezoek geen gebreken zijn vastgesteld, is hier 'niet van toepassing' ingevuld. Indien de compensatie gerealiseerd is, maar het controlebezoek heeft nog niet plaatsgevonden, omdat dit procedureel ook nog niet nodig was, is 'niet te beoordelen' ingevuld.
8. Netto resultaat:
worden de afspraken door de gemeente c.q. initiatiefnemer nagekomen en wat is de totaalbeoordeling ten aanzien van de kwaliteit van de natuurcompensatie.

Voor het 2^e, 3^e, 4^e, 5^e, 7^e en 8^e aspect is de tabel met één of meerdere plussen en/of minnen ingevuld. Twee plussen betekent 'ruim voldoende', één plus 'voldoende', plus - min 'matig', één min 'onvoldoende' en twee minnen 'ruim onvoldoende'.

Project	Ovk volledig	Ovk kwaliteit	Kwaliteit inrichtingsplan	Kwaliteit gevoerd beheer	Veldcontrole tijdig	Aanspreken gemeenten; initiatiefnemer.	Netto resultaat
Sportpark Oirsbeek	-	+	++	+	ja/nee ¹	-	+/-
Fietspad Horst-Lottum	-	+	+	++	ja	n.v.t.	+
Bedrijventerrein Windmolenbos	-	+ ⁶	++	+ ⁸	nee	-	+
Woningbouw De Kreppel	+	+ ⁷	++	+	nee	+	+/-
Rotonde Well	-	-	++	++	ja	n.v.t.	+
KOBS-locatie Nieuw-Bergen	+	+	n.t.b.	n.t.b.	n.v.t.	n.v.t.	n.t.b.
Retentiebekken	+ ⁵	+	+	n.t.b.	n.t.b.	+/-	n.t.b.
Bergsche Bos	-	+	++	++	ja	+	+
Reeuwoude Rothenbach	+ ⁵	-	n.t.b.	n.t.b.	n.v.t.	--	--
Glastuinbouw Siberië	+	+ ⁶	++	+	ja	+/- ²	+
Eurohandelonderneming	+	+ ⁷	+	+	ja	+/- ³	++
Golfbaan Meerssen	+	+ ⁶	++	++	ja	+/- ⁴	++
Fresh Park Venlo	+	++	+	++	ja	+	++
Zorgacademie	+	-	+	+/-	n.t.b.	+/-	+
Parkeerplaats De Schans	+ ⁵	++	++	++	ja	n.v.t.	++
Sportpark Swolgen	+ ⁵	++	++	++	n.t.b.	n.v.t.	++
Sleufsilos	+	+/-	+	+	n.t.b.	n.t.b.	+
Dagstrand Oost-Maarland	+	+ ⁷	+	+/-	n.t.b.	n.v.t.	+
Proteion Hornerheide	+ ⁵	+ ⁷	+	n.t.b.	n.v.t.	-	n.t.b.

¹ De eerste veldcontrole (waar geen verslag van is gemaakt) is tijdig afgelegd, de tweede niet.

² De provincie stelt bij de veldcontrole een tekortkoming vast, maar er is uit het dossier niet op te maken dat hierover contact is geweest met de initiatiefnemer. Overigens gaat het hier naar het oordeel van de rekenkamer over een geringe tekortkoming, die - gelet op de overige kwalitatief goede en robuuste compensatie (er wordt overgecompenseerd) - niet relevant is voor de bepaling van de kwaliteit van de natuurcompensatie.

³ De gemeente blijft in gebreke voor wat betreft het aanleveren van een inrichtingsplan voor een poel; de provincie spreekt de gemeente hier niet op aan.

⁴ De provincie constateert dat enkele uitheemse soorten zijn aangeplant, maar onderneemt daarop geen actie richting de initiatiefnemer. Het gaat hier naar het oordeel van de rekenkamer echter om een klein incident in een verder goed uitgevoerde compensatie.

⁵ Een door de provincie getekend exemplaar van de overeenkomst is niet in het dossier aanwezig.

⁶ Kaartmateriaal is onduidelijk, voor het overig kwalitatief met ++ te beoordelen.

⁷ Onderbouwing oppervlaktes is onduidelijk, voor het overig kwalitatief met ++ te beoordelen.

⁸ De bedoeling is het beheer over te dragen aan het Limburgs Landschap, maar getwijfeld wordt of dit daadwerkelijk is gebeurd, gelet op het 'achterstallig' onderhoud.