



Memorandum

Uitwerking motie 'Geen hypotheek op toekomst NNN: daadwerkelijke compensatie actief monitoren'

Datum

04-11-2025

Bij de behandeling van het SV 1ste wijziging van de Omgevingsverordening in PS op 7 februari 2024 is motie 24-9a, ingediend door Volt, Groenlinks, PvdA, CU, PvdD, SP en 50+, aangenomen. De motie heeft als titel 'Geen hypotheek op toekomst NNN: daadwerkelijke compensatie actief monitoren'.

De motie vraagt:

I. Te onderzoeken, in overleg met relevante experts, hoe de realisatie van de compensatie bij uitvoering van de meerwaardebenadering, kan worden gemonitord;

II. Op basis van dit onderzoek een voorstel voor PS uit te werken voor de uitvoering van deze monitoring, en dit in Q3/4 2024 met PS te bespreken;

Als beoogd effect benoemt de motie:

- Voorkomen van het nemen van een hypotheek op ons NNN, door het verkleinen van het risico op onvolledige compensatie in de toekomst.
- Waarborgen van deskundige monitoring van de compensatie van aangetaste NNN.
- Voorkomen dat we alle risico's alloceren bij de natuur, maar ontwikkelaars positioneren om verantwoordelijkheid voor daadwerkelijke compensatie in de praktijk te nemen.

Achtergrond

Van de meerwaardebenadering, zie artikel 6.3 lid 1 sub b Omgevingsverordening provincie Utrecht, is sprake indien in een omgevingsplan of een combinatie van omgevingsplannen wordt voorzien in een ontwikkeling die mede is gericht op verbetering en/of uitbreiding van het natuurnetwerk Nederland (NNN) en waarbij in dat plan of in één van die plannen nieuwe activiteiten of wijziging van bestaande activiteiten mogelijk worden gemaakt die leiden tot aantasting van het NNN. De activiteiten die leiden tot aantasting worden gecompenseerd met dusdanige maatregelen dat de uitvoering van die maatregelen gezamenlijk binnen 10 jaar resulteert in een duidelijk aantoonbare meerwaarde voor het NNN en de wezenlijke kenmerken en waarden daarvan, voor wat betreft kwaliteit, oppervlakte en samenhang. Deze compensatie en meerwaarde worden gerealiseerd binnen een gebied dat samenhangt met de in het plan toegestane nieuwe activiteiten of wijziging van bestaande activiteiten.

Gesprekken met experts

Zoals in de motie werd verzocht is de provincie over deze materie in gesprek gegaan met de experts van het Zuid-Hollands Landschap, het Utrechts Landschap, Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, Natuur en Milieufederatie Utrecht en het Schoutenhuis.

Uit deze gesprekken is een aantal richtinggevende noties naar voren gekomen die gebruikt zijn bij de uitwerking van deze motie. Dit betrof onder meer de volgende noties:

- Maak aan de voorkant duidelijke afspraken over de te realiseren meerwaarde in oppervlakte, kwaliteit en samenhang, en borg voorafgaand aan het vastleggen van de afspraken dat er inzicht bestaat in de haalbaarheid van de meerwaarde op de compensatielocaties. Dit betekent dat er onderzoek moet zijn

uitgevoerd naar de potenties van de compensatielocatie en de abiotische omstandigheden, zodat duidelijk wordt of de beoogde natuurtypen gerealiseerd kunnen worden op de betreffende locatie. Hiermee wordt voorkomen dat medewerking wordt verleend aan compensatieafspraken die aan de voorkant al niet haalbaar blijken.

- Maak tegelijk met de afspraken over de te bereiken meerwaarde duidelijke afspraken over de indicatoren waarop wordt gemonitord, voer een monitoring uit van de nulsituatie en leg afspraken vast over de frequentie van de vervolgmonitoring en de te gebruiken methodiek en borg dit alles in een monitoringsplan.
- Sluit voor de methodiek zo veel mogelijk aan bij de monitoring in het kader van het Subsiestelsel Natuur en Landschap, al blijft maatwerk per casus nodig om een gerichte uitspraak te kunnen doen over de bereikte meerwaarde voor het NNN en de wezenlijke kenmerken en waarden daarvan voor wat betreft oppervlakte, kwaliteit en samenhang van de betreffende compensatielocatie.
- Borg dat de uitvoering van de monitoring plaatsvindt door een onafhankelijke partij en overweeg of in geval van in omvang beperkte compensatieopgaven een eenvoudiger vorm van kwaliteitstoetsing kan worden toegepast.
- Leg de afspraken eenduidig vast in overeenkomsten en borg de verantwoordelijkheden, juist ook in die gevallen waarin de compensatie niet wordt uitgevoerd door de compensatieplichtige maar door een derde partij. Wees echter wel reëel in de verwachtingen. Er zijn tal van factoren van invloed op het realiseren van de meerwaarde. Van de compensatieplichtige kan binnen de gemaakte afspraken niet meer gevraagd worden dan een inspanningsverplichting zoals ook de terreinbeherende organisaties hebben wanneer zij natuurherstelopgaven uitvoeren.
- Maak in de rapportage natuur- en boscompensatie meer inzichtelijk wat de voortgang is van de realisatie van de compensatieafspraken, zodat inzicht bestaat in de inspanning die gepleegd wordt om de compensatieafspraken na te komen.

De input uit deze gesprekken heeft mede geleid tot de uitwerking van de motie over monitoring van de compensatie bij toepassing van de meerwaardebenadering.

Welke monitoring vindt nu al plaats

Op dit moment vindt monitoring plaats van de uitvoering van compenserende maatregelen en het gevoerde beheer. Indien een aantasting van het NNN mogelijk wordt gemaakt door toepassing van de meerwaardebenadering, worden de afspraken daarover vastgelegd in een privaatrechtelijke overeenkomst tussen de initiatiefnemer en de provincie. In deze overeenkomst worden onder meer afspraken gemaakt over opleveren van een inrichtingsplan door de initiatiefnemer en goedkeuring daarvan door de provincie. Verder worden er afspraken vastgelegd over het opleveren van jaarlijkse voortgangsrapportages over de uitvoering van de compenserende maatregelen en de eindrapportage na afronding van de compenserende maatregelen. Ook wordt afgesproken dat de provincie een veldcontrole uitvoert om vast te stellen dat de compenserende maatregelen ook daadwerkelijk zijn uitgevoerd volgens het vastgestelde inrichtingsplan.

Om compenserende maatregelen en het beheer van de percelen ook voor de toekomst te borgen wordt standaard een kwalitatieve verplichting gevestigd waarin de eigenaar wordt verplicht zaken na te laten die de ontwikkeling of instandhouding van de natuur op het perceel in gevaar brengen. Alleen borging als 'natuur' in het omgevingsplan/ bestemmingsplan is niet voldoende om de gewenste kwaliteit te ontwikkelen en in stand te houden.

Via dit privaatrechtelijk spoor (privaatrechtelijke overeenkomst en de kwalitatieve verplichting) houdt de provincie zicht op de uitvoering van de compenserende maatregelen conform het goedgekeurde inrichtingsplan en de ontwikkeling en instandhouding van de overeengekomen natuurbeheertypen. Indien afwijkingen van het inrichtingsplan worden geconstateerd zal de provincie in overleg treden met de initiatiefnemer om deze afwijkingen te corrigeren. Jaarlijks brengt de provincie de rapportage natuur- en boscompensatie uit waarin op hoofdlijnen wordt gerapporteerd over de realisatie van de compenserende maatregelen. Na inrichting van de

compensatienatuur monitort de provincie het naleven van de kwalitatieve verplichting die op de betreffende percelen is gevestigd.

Uitwerking van de monitoring van de staat van de gerealiseerde natuur op compensatielocaties bij toepassing van de meerwaardebenadering

Het creëren van meerwaarde op de compensatielocatie valt of staat met het maken van goede afspraken aan de voorkant over de compenserende maatregelen en de te bereiken meerwaarde. Zie hiervoor punt 1 *Goede afspraken aan de voorkant* dat GS kiest als uitwerking van de motie. Er kan vervolgens worden gekozen om hier een vorm van monitoring aan toe te voegen. Hier zijn verschillende opties mogelijk die zijn uitgewerkt als onderdelen 2A en 2B. De opties zijn hieronder uitgewerkt.

1 Goede afspraken aan de voorkant

In geval de meerwaardebenadering wordt toegepast, dienen aan de voorkant duidelijke afspraken te worden gemaakt over de te realiseren meerwaarde in oppervlakte, kwaliteit en samenhang. Van de compenserende maatregelen die voor het bereiken van de meerwaarde nodig zijn dient vooraf duidelijk te zijn of deze op de beoogde compensatielocaties haalbaar zijn. Tot nu wordt in de praktijk toegestaan dat onderzoeken naar de potenties van een compensatielocatie plaatsvinden nadat de wijziging van het omgevingsplan door de gemeenteraad is vastgesteld. Belangrijke informatie over het kunnen behalen van de meerwaarde is hierdoor aan de voorkant, voordat het omgevingsplan wordt vastgesteld of gewijzigd, niet voorhanden.

GS kiest ervoor om de afspraken aan de voorkant, voordat het omgevingsplan wordt vastgesteld door de gemeenteraad, verder aan te scherpen. Dit houdt onder meer in om de afspraken te baseren op onderzoek ter plaatse van de compensatielocatie, waarin aspecten als ecologische potentie en de abiotische omstandigheden worden meegenomen. Met dit onderzoek kan worden aangetoond of de beoogde natuurtypen gerealiseerd kunnen worden op de compensatielocatie. Dit onderzoek dient voorafgaand aan het vaststellen van het omgevingsplan door de gemeente beschikbaar te zijn en niet pas in een latere fase beschikbaar te komen. Dit onderzoek dient deel uit te maken van het compensatieplan dat overeenkomstig de Omgevingsverordening artikel 6.9 lid 7 moet worden opgesteld door de initiatiefnemer.

Bovenstaande aanscherping van de afspraken aan de voorkant lijken in alle gevallen zeer gewenst. GS kiest ervoor deze aanscherping van de afspraken aan de voorkant te beschouwen als invulling van de motie. Als op basis van onderzoek de haalbaarheid van de meerwaarde op de compensatielocatie is bepaald en een goede uitgangspositie bestaat voor het realiseren van meerwaarde en de compenserende maatregelen worden uitgevoerd zoals afgesproken, dan heeft de compensatieplichtige gedaan wat in zijn of haar vermogen ligt om de meerwaarde te creëren.

Indien echter een oordeel is gewenst over de daadwerkelijk gerealiseerde meerwaarde op de compensatielocatie zijn er verschillende opties mogelijk. Er kan worden gekozen voor het verplicht uitwerken van een monitoringsplan dat dan vervolgens door de initiatiefnemer ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd (hierna uitgewerkt in onderdeel 2A). Dit brengt aanvullende kosten met zich mee voor de compensatieplichtige maar ook voor de provincie voor de toetsende rol. Deze kosten zijn nu niet gedekt binnen de provinciale begroting. De vraag is of met een dergelijk uitgewerkt monitoringsplan niet een te zwaar middel wordt ingezet voor soms in omvang beperkte compensatielocaties. Indien aan de voorkant op basis van de juiste informatie de afweging is gemaakt dat compensatie op de locatie haalbaar is, bestaat er immers een goede uitgangspositie voor het behalen van de meerwaarde. Bovendien is het zo dat de resultaten van de monitoring nooit één op één kunnen worden gerelateerd aan de genomen compenserende maatregelen. Er zijn namelijk tal van factoren van invloed op de staat van de natuur, die niet door de compensatieplichtige kunnen worden beïnvloed. Een alternatief is om te volstaan met een alternatieve aanpak waarbij op basis van een eenmalige kwaliteitstoets door experts tot een uitspraak wordt gekomen of de meerwaarde is behaald (hierna uitgewerkt in onderdeel 2B).

2A Uitwerken van een monitoringsplan

In samenhang met het aanscherpen van afspraken aan de voorkant voorafgaand aan het vaststellen van het omgevingsplan kan gekozen worden voor de variant waarin een monitoringsplan wordt uitgewerkt. Dit monitoringsplan wordt aan de voorkant opgeleverd als onderdeel van het compensatieplan, voorafgaand aan het vaststellen van (de wijziging van) het omgevingsplan.

In het compensatieplan wordt dan door de initiatiefnemer een hoofdstuk opgenomen over monitoring waarin wordt vastgelegd aan de hand van welke indicatoren wordt gemonitord. Daarin dient ook een nadere uitwerking te worden opgenomen van het bepalen van de nulsituatie, de frequentie van de vervolgmonitoring en de te gebruiken methodiek.

Overeenkomstig de Omgevingsverordening artikel 6.3 Tweede lid, sub c dient de ontwikkeling, instandhouding en beheer van de compensatie, voldoende te zijn verzekerd. Dit gebeurt o.a. met de te sluiten privaatrechtelijke overeenkomst. Het sluiten van deze overeenkomst is dus voorwaardelijk aan het vast kunnen stellen van het omgevingsplan. Met deze overeenkomst worden o.a. afspraken vastgelegd over de uitvoering van de te realiseren compensatie. In deze overeenkomst zullen aanvullend op de bestaande praktijk nu ook afspraken worden gemaakt over het vastleggen van de nulsituatie, de uitvoering van de monitoring en de bekostiging daarvan. Ook wordt afgesproken op welke wijze hierover wordt gerapporteerd richting de provincie.

Voor deze monitoring van de staat van de via compenserende maatregelen gerealiseerde natuur wordt waar mogelijk aangesloten op de landelijke monitoringssystematiek van het Subsidiestelsel Natuur en Landschap. Via de monitoring wordt afhankelijk van het beheertype gemonitord op kwalificerende flora en fauna, structuurkenmerken, standplaatsfactoren, ruimtelijke condities, samenhang en vegetatie. Waar nodig wordt de monitoring via de SNL-systematiek aangevuld met specifieke indicatoren die voortvloeien uit de wezenlijke kenmerken en waarden wat betreft oppervlakte, kwaliteit en samenhang van de compensatielocatie. Hierover worden aan de voorkant afspraken gemaakt in het compensatieplan en de privaatrechtelijke overeenkomst.

De initiatiefnemer wordt verantwoordelijk voor het laten uitvoeren en bekostigen van de monitoring van de staat van de gerealiseerde natuur op de compensatielocaties. Indien de compenserende maatregelen worden uitgevoerd op grond van een derde partij, zullen hierover afspraken worden vastgelegd in een tripartiete overeenkomst. Om te borgen dat de monitoring op een onafhankelijke wijze wordt uitgevoerd en geïnterpreteerd kan de provincie een second opinion door experts laten uitvoeren op de resultaten van de uitgevoerde monitoring. Dit kunnen ook experts van de provincie zelf zijn.

In de rapportage bos- en natuurcompensatie zal per casus op hoofdlijnen worden vermeld wat de uitkomsten van de monitoring zijn. En of kan worden geconcludeerd dat er voldoende meerwaarde is gecreëerd (of dat daar naar verwachting zicht op is).

Een kanttekening bij deze monitoring is wel dat de resultaten van de monitoring nooit één op één kunnen worden gerelateerd aan de genomen compenserende maatregelen. Er zijn namelijk tal van factoren van invloed op de staat van de natuur, die niet door de compensatieplichtige kunnen worden beïnvloed. Met behulp van de monitoringsgegevens kan dus mogelijk een trend in het gebied worden geïdentificeerd, maar zal nooit onomstotelijk kunnen worden vastgesteld of die trend enkel wordt veroorzaakt door de compenserende maatregelen. Van de initiatiefnemer kan dan ook niet meer worden gevraagd dan het nakomen van de gemaakte afspraken en een inspanningsverplichting om de beoogde meerwaarde te realiseren.

2B Eenmalige kwaliteitstoets

In samenhang met het aanscherpen van afspraken aan de voorkant voorafgaand aan het vaststellen van het omgevingsplan is, in plaats van een volledig monitoringsplan dat onder 2A is beschreven, een alternatief mogelijk waarin wordt volstaan met een eenmalige kwaliteitstoets door enkele experts. Op basis van de afspraken aan de voorkant, de informatie uit het compensatieplan en als onderdeel daarvan de informatie uit het uitgevoerde onderzoek op de compensatielocatie, de beschrijving van de wezenlijke kenmerken en waarden van het NNN, en de beschrijving van de betreffende natuurbeheertypen voeren de experts op de compensatielocatie een kwaliteitstoets uit op de aanwezige natuur. Op basis van deze kwaliteitstoets wordt door de experts geduid of de beoogde meerwaarde ook daadwerkelijk is gerealiseerd. De kosten van deze kwaliteitstoets kunnen doorberekend worden aan de initiatiefnemer.

Deze systematiek is ook geschikt voor casuïstiek met in omvang beperkte compenserende maatregelen. In de privaatrechtelijke overeenkomst worden nadere afspraken vastgelegd over de uitvoering van deze kwaliteitstoets en de bekostiging ervan.

In de rapportage bos- en natuurcompensatie zal per casus op hoofdlijnen worden vermeld wat de uitkomsten van de monitoring zijn. En of kan worden geconcludeerd dat er voldoende meerwaarde is gecreëerd (of dat daar naar verwachting zicht op is).

Afweging

Bovenstaand is uitgewerkt hoe kan worden omgegaan met het beter zekerstellen van het bereiken van de meerwaarde. Dit varieert van het alleen aanscherpen van de afspraken aan de voorkant (onderdeel 1) tot het toepassen van een vorm van monitoring (onderdelen 2A of 2B). Gedeputeerde Staten kiezen er voor de motie in te vullen met het aanscherpen van de afspraken aan de voorkant (onderdeel 1). Dit brengt extra kosten met zich mee voor de initiatiefnemer als gevolg van het uit te voeren onderzoek. De provinciale inzet zal binnen de huidige bezetting kunnen worden opgevangen.

De beide andere onderdelen 2A en 2B vergen een grotere inzet van de initiatiefnemer en de provincie dan waar nu in de provinciale begroting in is voorzien. Er zal namelijk een beroep op provinciale experts worden gedaan voor het meedenken met de monitoringsopzet, het uitvoeren van een second opinion of kwaliteitstoetsen en het interpreteren van monitoringsgegevens. Dit vraagt om aanvullende capaciteit. De inzet van de provincie zal bij het in uitvoering nemen van onderdelen 2A en 2B naar verwachting ca. 0,5- 1 fte zijn in onderdeel 2A en ca. 0,2 - 0,5 fte in onderdeel 2B afhankelijk van de omvang van de casuïstiek.

Omdat de meerwaardebenadering per 2021 werd opgenomen in de Interim Omgevingsverordening en per 1 januari 2024 in de Omgevingsverordening is er op dit moment nog geen casuïstiek voorhanden waaruit blijkt dat de meerwaarde na 10 jaar niet gerealiseerd is. Er is nu dus geen directe aanleiding om aanvullende monitoring uit te voeren. Wij kiezen er daarom voor de motie in te vullen door middel van een aanscherping van de afspraken aan de voorkant (onderdeel 1), en dus geen verdere aanvullende monitoring uit te voeren ten opzicht van de monitoring op de uitvoering van de compenserende maatregelen en het gevoerde beheer dat nu al plaatsvindt. Deze keuze is ook ingegeven vanwege het feit dat aanvullende monitoring tot extra kosten leidt voor de initiatiefnemer en de provincie, waarin niet is voorzien in de provinciale begroting. Ook wordt deze keuze ingegeven door het feit dat de resultaten van een aanvullende vorm van monitoring op de staat van de natuur nooit één op één kunnen worden gerelateerd aan de genomen compenserende maatregelen. Er zijn namelijk tal van factoren van invloed op de staat van de natuur, die niet door de compensatieplichtige kunnen worden beïnvloed.