

Aan Provinciale Staten

| | | | |
|----------------|---|--------------------|---|
| ONDERWERP | Motie 30: meerwaarde evalueren | TELEFOONNUMMER | +31650036926 |
| DATUM | 24-01-2023 | E-MAILADRES | annemartine.kruidering@provincie-utrecht.nl |
| DOCUMENTNUMMER | UTSP-389271259-2815 | DOMEIN/OPGAVE | LLO |
| VAN | Anne Martine Kruidering | TEAM | NEL |
| NUMMER PS | PS2022OGV | PORTEFEUILLEHOUDER | Van Essen |
| BIJLAGE | Overzicht stand van zaken casussen meerwaardebenadering | | |

Geachte dames en heren,

Essentie / samenvatting:

Op 30 maart 2022 is de Omgevingsverordening Provincie Utrecht door Provinciale Staten vastgesteld. Hierbij is motie 30 aangenomen, die opdraagt de meerwaardebenadering (hierna mwb) te evalueren. Hiertoe is de afgelopen maanden een verkenning uitgevoerd naar de toepassing van de mwb aan de hand van lopende dossiers/casussen en gesprekken met een aantal stakeholders. Op basis van de verkenning kan worden geconcludeerd dat er een verduidelijking van de regels, bijlage en toelichting wenselijk is en dat een handreiking moet worden opgesteld om de toepassing van de mwb te verduidelijken. Dat laatste in samenhang met de uitwerking van de wezenlijke kenmerken en waarden. Aangezien veel casussen nog niet ver genoeg zijn uitgewerkt blijft het van belang om de deze goed te blijven volgen. De aanpassingen in de regels, toelichting en bijlage worden verder uitgewerkt en meegenomen bij de eerste wijziging van de Omgevingsverordening. Wij beschouwen hiermee motie 30 als afgedaan.

Inleiding:

PS hebben op 30 maart 2022 de Omgevingsverordening Provincie Utrecht (OPU) vastgesteld en hierbij [motie 30](#), meerwaarde evalueren, aangenomen. De motie vraagt om een verkenning naar de toepassing/casussen van de mwb uit te voeren, de uitkomsten van deze verkenning na de zomer aan PS voor te leggen en, wanneer de verkenning daar aanleiding toe geeft, de tekst en toelichting bij de eerste wijziging van de OPU aan te passen.

Ter uitvoering van de motie zijn de lopende casussen gevolgd en geanalyseerd en zijn er gesprekken gevoerd met een aantal stakeholders: de samenwerkende Utrechtse natuur en milieuorganisaties (Natuurmonumenten, SBB, Utrechts Landschap, NMU), belangenbehartigers landgoederen (UPG en adviseur/jurist) en een vijftal gemeenten (ambtelijk) welke ervaring hebben opgedaan met de mwb.

Op 14 september 2022 zijn de uitkomsten in een informatiesessie met u gedeeld. Op het moment van deze informatiesessie waren de lopende casussen nog niet zo ver dat er conclusies konden worden getrokken over de uitkomsten (omvang aantasting/omvang compensatie) per casus. De casussen hebben veelal betrekking op complexe trajecten die veel tijd in beslag nemen. Ondanks dat de casussen zelf nog niet volledig inzicht gaven in

de uitkomsten kon er al wel veel input voor de evaluatie worden opgehaald. Het gaat hierbij vooral om de opgedane ervaring met de toepassing van de mwb, in relatie tot de bescherming van het NNN, en de belemmeringen waar gemeenten en initiatiefnemers daarbij tegenaanlopen.

Ondertussen zijn een deel van de lopende casussen weer een stap verder. In de bijlage bij deze Statenbrief vindt u een kort overzicht van de stand van zaken per casus. Ondanks dat de motie GS opdraagt de casussen tot afgelopen zomer te volgen worden ook leerpunten die na de zomer duidelijk zijn geworden betrokken. Deze leerpunten bevestigen het beeld dat eerder geschetst is in de informatiesessie.

Opbouw brief:

Deze Statenbrief is als volgt opgebouwd. Allereerst geven wij onze bevindingen aan de hand van de vier onderdelen die uw Staten in de motie hebben opgenomen als te verkennen onderdelen van de mwb. Deze bevindingen komen voort uit onze eigen ervaringen met de toepassing van de mwb in de lopende casussen. Vervolgens geven wij een overzicht van de bevindingen uit de gesprekken met de eerdergenoemde stakeholders. Tenslotte doen wij, aan de hand van de bevindingen uit deze analyse en gesprekken, een voorstel op welke manier de mwb kan worden verbeterd, door aanpassing in de regels zelf en door de regel aan te vullen met nadere uitvoeringsdocumenten.

Uitkomsten verkenning:

Tijdens de infosessie is per onderdeel van de motie ingegaan op de resultaten van de verkenning. Hieronder worden deze bevindingen kort weergegeven.

Onderdeel 1: De te verwachten gevolgen van de toepassing van de meerwaardebenadering voor het NNN.

Sinds de inwerkingtreding van de Interim Omgevingsverordening (IOV) dient alle aantasting van het NNN gecompenseerd te worden en is een "stand still" niet voldoende maar moet een meerwaarde worden bereikt, tenzij er sprake is van beperkte ontwikkelingen bij bestaande functies of plannen met een groot openbaar belang. Dat betekent dat, voor nagenoeg alle lopende casussen, er meer eisen aan natuurcompensatie worden gesteld dan voorheen. Op dit moment lopen er circa tien plannen waarbij verkend wordt of en op welke wijze de mwb kan worden toegepast. De casussen zijn zeer verschillend in de mate van omvang. Uit een analyse van de casussen blijkt dat omvang van aantasting en de meerwaarde die daar tegenover moet staan niet eenvoudig te bepalen is (aantasting in oppervlakte is eenvoudiger te berekenen dan een aantasting in kwaliteit). Uit de casussen blijkt verder dat de mogelijkheid om de mwb toe te passen onder andere wordt beperkt door eisen aan de compensatie. Bijvoorbeeld de eis dat er moet worden gecompenseerd binnen een met de aantasting samenhangend gebied. Omdat dat niet altijd mogelijk is, is de mogelijkheid om de mwb toe te passen in die gevallen beperkt. Bovendien moet de meerwaarde binnen 10 jaar bereikt zijn. Dit zorgt er voor dat er niet of slechts beperkt kan worden aangetast in gebieden waar er niet goed gecompenseerd kan worden. Omdat de mogelijkheid om de mwb toe te passen wordt beperkt tot locaties waar ook echt een meerwaarde kan worden bereikt en er moet worden aangetoond dat deze meerwaarde binnen 10 jaar kan worden bereikt, is het verwachte gevolg van de mwb dat deze een positief effect op de wkw van het NNN zal hebben. We zijn voornemens hulpmiddelen op te stellen om stakeholders beter in staat te stellen om de meerwaarde goed te kunnen bepalen. Wij komen hier verder in de brief in de analyse van de gesprekken met stakeholders en in de aanbevolen vervolgstappen op terug.

Onderdeel 2: De manier waarop natuurwaarden (langjarig) geborgd worden.

Sinds de inwerkingtreding van de IOV wordt de compensatieopgave, naast de voorwaardelijke verplichting in het bestemmingsplan, ook in een privaatrechtelijke overeenkomst geborgd. Deze overeenkomst biedt de mogelijkheid om de compensatieopgave veel nauwkeuriger vast te leggen en op de naleving ervan te kunnen sturen. Op dit moment zijn er geen aanpassingen nodig met betrekking tot borging. In de verordening zijn regels opgenomen over de borging van compensatie en we sluiten als provincie privaatrechtelijke overeenkomsten af om ook de compensatie nauwgezet te kunnen volgen en ook te kunnen handhaven als dat nodig blijkt. Een zaakstelsel in oprichting zorgt voor een rappelsysteem op de naleving van de oplevermomenten rond de compensatieverplichtingen. De uitvoering van de meerwaarde wordt daarmee geborgd ende realisatie van compensatie is door deze nieuwe werkwijze veel beter geborgd dan voorheen.

Onderdeel 3: De motivering om de meerwaardebenadering in te zetten en de onderbouwing van de noodzaak voor een ontwikkeling in het NNN.

De motivering om de mwb in te zetten is divers. Het kan gaan om een kostendrager voor instandhouding van een landgoed, maar ook om andere belangen zoals het uitbreiden van een zorgcentrum of het herschikken van een recreatieterrein. Uit de casussen blijkt dat het natuurbelang (de meerwaarde voor het NNN) nooit de eerste aanleiding is voor het inzetten van de mwb. In alle gevallen is het vertrekpunt een ontwikkeling die het NNN aantast, waarbij daarna pas wordt onderzocht of er kansen zijn om het NNN ter plaatse zodanig te versterken dat er sprake is van een meerwaarde. Het gevolg is dat het uitgangspunt 'geen aantasting' niet op voorhand een goede weerslag vindt in de aangeleverde onderbouwing en er veel bijsturing nodig is. Uit onze verkenning blijkt dat systematiek van de mwb er uiteindelijk voor zorgt dat gemeenten en initiatiefnemers het natuurbelang voldoende moeten aantonen. Wel denken wij dat er verschillende mogelijkheden zijn om gemeenten en initiatiefnemers te stimuleren om het natuurbelang in een zo'n vroegtijdig mogelijk stadium te betrekken in de overwegingen. Wij komen hier verder in de brief onder de vervolgstappen op terug

Onderdeel 4: Het risico dat door slecht beheer NNN-locaties in kwaliteit achteruitgaan, waardoor er dan gemakkelijker 'gecompenseerd' zou kunnen worden.

"Slecht" beheer, in de zin van – het huidige natuurype niet goed beheren- op een locatie van een toekomstige ontwikkeling speelt mogelijk in enkele casussen. In algemene zin is "slecht beheer" moeilijk te voorkomen, we kunnen "goed beheer" als provincie alleen afdwingen als er subsidie verstrekt wordt en dat is niet overal het geval. Het is daarom van belang dat "perverse" prikkels worden voorkomen – het moet niet zo zijn dat het makkelijker wordt om een meerwaarde te bereiken omdat de bestaande natuur slecht beheerd wordt. Hieraan wordt voldaan door de potentiële natuurwaarden mee te wegen bij de beoordeling of er sprake is van een meerwaarde. In de lopende casussen wordt dit al zo toegepast. De uitwerking van de wezenlijke kenmerken en waarden (en een handreiking) zal hier ondersteunend in zijn. Het is daarbij wel van belang om het verhogen van het ambitieniveau van het natuurype wel te blijven zien als meerwaardemaatregel omdat dit kan leiden tot een belangrijke kwaliteitsverbetering in het gebied. Bovendien wordt voor de natuurcompensatie een overeenkomst afgesloten, zodat de provincie ook kan controleren op de aanleg en instandhouding van de kwaliteit van het natuurype.

Aandachtspunten uit gesprekken stakeholders

De onderdelen van de motie zijn besproken met een aantal stakeholders. Uit de gesprekken blijkt onder andere dat er vooral behoefte is aan verduidelijking van de toepassing van de regel. Gemeenten geven daarbij ook aan dat ze moeite hebben om de belangenafweging of sprake is van een aanvaardbare aantasting van de natuur (de nee, tenzij-overweging en het zoveel mogelijk beperken van de aantasting) op de manier te maken zoals provincie dat voor ogen heeft. Vanuit natuur- en milieuorganisaties is aantasting van het NNN in veel gevallen überhaupt moeilijk aanvaardbaar zolang het NNN nog niet volledig robuust is en zou vanaf de start het natuurbelang duidelijk voorop moeten staan. Hierbij gaat het wel vooral over "echte natuur" en minder over de andere functies, zoals bijvoorbeeld zorginstellingen, die ook in het Utrechts NNN liggen. Bovendien geven natuur- en milieuorganisaties aan een meer substantie meerwaarde te willen zien. Specifiek op landgoederen geven vertegenwoordigers en gemeenten aan weinig ruimte te hebben om tot een meerwaarde te komen in die gevallen dat er ontwikkelingen nodig zijn om het landgoed duurzaam in stand te houden. Gemeenten zijn enerzijds blij met de aangescherpte borging omdat de provincie ook op naleving van de compensatieopgave stuurt, onder meer omdat gemeenten zelf niet altijd de handhaving capaciteit en -kennis hebben om dit zorgvuldig te controleren. Aan de andere kant vraagt het meer afstemming tussen gemeente en provincie in de procedure van de totstandkoming van het plan. Natuur- en milieuorganisaties geven aan dat de naleving van de overeenkomsten niet mag verwateren. Het nieuwe zaakstelsel dat wordt ontwikkeld is erop gericht dit te voorkomen.

Vervolgstappen

Het laatste onderdeel waar de motie om vraagt is, wanneer de verkenning daar aanleiding toe geeft, een voorstel ter aanpassing van de meerwaardebenadering in de eerste wijziging van de OPU op te nemen.

Op basis van de verkenning trekken we op dit moment de volgende conclusies:

- Aanpassing van de regels is **niet noodzakelijk**; de systematiek van de meerwaardebenadering is toereikend en de bijbehorende toepassingsaspecten kunnen worden uitgewerkt in Handreiking en de uitwerking van de wezenlijke kenmerken en waarden (wkw);
- Aanpassing van de regels (en aanvulling van de toelichting) is **wel gewenst**, omdat het bij kan dragen aan het verduidelijken van de opbouw en bedoeling achter de regel en tegelijkertijd ook de voorwaarden duidelijker worden. Zoals uit de verkenning blijkt is het van belang het Nee in het Nee-tenzij duidelijker naar voren te laten komen zodat er minder snel wordt overgestapt naar de uitzonderingen (waaronder de mwb) en de belangenafweging;
- Het opstellen van een **handreiking** bij de regels is van belang om gemeenten en initiatiefnemers meer duidelijkheid te geven over de toepassing van de regel. In de handreiking wordt de toepassing van de mwb verder verhelderd; het gaat hierbij om de te nemen stappen maar ook om het beschrijven van voorbeelden hoe een meerwaarde kan worden bereikt. Hiermee wensen we tegemoet te komen aan het aangeven van de gemeenten dat zij behoefte hebben aan een verdere verduidelijking van toepassing van de regel, zodat zij beter in staat zijn de regel zelf toe te passen en afwegingen te maken in lijn met de belangen vanuit de provincie;
- Uit de gesprekken met gemeenten en vertegenwoordigers van landgoederen zijn een aantal dilemma's naar voren gekomen ten aanzien van ontwikkelingen ten behoeve van een duurzame instandhouding van landgoederen. Het vroegtijdig meenemen van het natuurbelang bij ontwikkeling van landgoederen biedt vaak een oplossing, bijvoorbeeld door vroegtijdig te zoeken naar een kostendrager voor instandhouding van het landgoed die het NNN zo min mogelijk aantast. Hieraan wordt aandacht besteed in de geactualiseerde Leidraad Behoud door Ontwikkeling Historische Buitenplaatsen en de verder toelichting in de handreiking NNN. Juist omdat veel landgoederen te maken hebben met beperkte wijzigingen zal in de handreiking NNN ook worden ingaan op de uitzondering c: beperkte wijziging ten behoeve bestaande bestemmingen.
- Om partijen van het begin af aan te stimuleren om naar een substantiële meerwaarde in oppervlakte te zoeken onderzoeken we of het stellen van (hogere) ondergrens daaraan kan bijdragen.
- Aanpassen/aanscherping van de borging is op dit moment niet nodig.
- Daarnaast wordt er op dit moment gewerkt aan de uitwerking van de **wezenlijke kenmerken en waarden**. De wezenlijke kenmerken en waarden zijn een belangrijk onderdeel van de toetsing en geven richting aan de invulling van de mwb.

Op basis hiervan stellen wij voor om de regels m.b.t. de meerwaardebenadering ter verduidelijking (beperkt) aan te passen. Deze aanpassingen worden de komende maanden (juridisch) verder uitgewerkt en meegenomen in de het voorstel voor de eerste wijziging Omgevingsverordening. Het gaat hierbij om:

- Een verduidelijking van de regel door herformulering artikel 6.3 lid 1 waardoor de leesbaarheid verbeterd wordt en initiatiefnemers minder makkelijk de overstap maken van nee/geen aantasting naar de uitzonderingen;
- Het, in de regel, uitschrijven/concretiseren van het beperken van de aantasting zoals bedoeld in artikel 6.3 lid 3 OPU. In de toelichting bij de regel staat nu dat het moet gaan om een zo klein mogelijke aantasting in oppervlakte en moeilijk vervangbare natuurtypen zoveel mogelijk moeten worden beperkt. We willen stimuleren dat deze stap zo goed en vroeg mogelijk in het planvormingsproces in de afwegingen wordt betrokken;
- Een verduidelijking van de toelichting door daarin de te nemen stappen explicieter uit te schrijven en de verwijzingen (naar de wet en de andere provinciale regels en de op te stellen handreiking om de samenhang te duiden) op te nemen;
- De bijlage m.b.t. de omvang van de oppervlaktecompensatie (bijlage XII) beter aan te laten aansluiten op de regels en de toelichting, omdat de oppervlakteberekening een minimale compensatieoppervlakte berekent, terwijl de regel om een duidelijk aantoonbare meerwaarde in oppervlakte vraagt. Hierbij wordt ook bekeken of er een (hogere) ondergrens voor oppervlaktecompensatie wenselijk is.

Bovenstaande uitwerking zal naar verwachting leiden tot een betere toepassing van de regel en daarmee tot een betere bescherming van de natuurwaarden, waarbij er sneller inzichtelijk is of een plan haalbaar en uitvoerbaar is én een voldoende meerwaarde voor het NNN oplevert. We zien daarbij dat er nog veel ervaring opgedaan moet

worden met de regels maar straks ook met de toepassing van de WKW en de handreiking. Op basis van de casuïstiek is er op dit moment geen aanleiding om te concluderen dat een andere aanpassing van de regels noodzakelijk is. Het is wel van belang om lopende en nieuwe casussen goed te blijven volgen. Daarnaast moet bij een aanpassing van de regels de consequenties daarvan voor deze lopende casussen goed in het oog worden gehouden.

Vervolgprocedure / voortgang:

De aanbevelingen die voortkomen uit de verkenning worden uitgewerkt en meegenomen bij de eerste wijziging van de Omgevingsverordening. De aanpassingen van deze eerste wijziging worden door middel van een statenvoorstel voor de commissie RGW op 14 juni 2023 (voorlopige datum) met uw staten gedeeld. De uitwerking van de wezenlijke kenmerken en waarden is gereed medio 2023. De handreiking zal in Q4 dit jaar worden afgerond.

Gedeputeerde Staten van Utrecht,

Voorzitter,
mr. J.H. Oosters

Secretaris,
mr. drs. A.G. Knol-van Leeuwen