

Verkenning SMP's voor woningbouw

23 juni 2026

Kenmerk R001-1304468RGR-V02-nvv-NL

Verantwoording

Titel	Verkenning SMP's voor woningbouw
Opdrachtgever	Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Projectleider	Anno Drenth
Auteur(s)	Eva Schouten
2e lezer/Kwaliteitsborger	Roel de Greeff
Kenmerk	R001-1304468RGR-V02-nvv-NL
Aantal pagina's	39 (exclusief bijlagen)
Datum	23 juni 2026
Handtekening	Ontbreekt in verband met digitale verwerking.
	Dit rapport is aantoonbaar vrijgegeven.

Colofon

TAUW bv
Handelskade 37
Postbus 133
7400 AC Deventer
T +31 57 06 99 91 1
E info.deventer@tauw.com

Inhoud

1 Samenvatting 4
2 Inleiding 6
2.1 Aanleiding en doel van het onderzoek 6
2.2 Afbakening 7
2.3 Methode 8
2.4 Leeswijzer 9
3 Beleid- en juridisch kader van SMP's 10
3.1 Wat is een SMP? 10
3.2 Relatie met de Omgevingswet en gebiedsgericht werken 13
4 Reikwijdte van SMP's in de praktijk 13
4.1 Wat wordt er doorgaans in een SMP meegenomen? 13
4.2 Verschillen tussen provincies onderling 14
4.3 Verschillen tussen gemeentes onderling 15
4.4 Verschillen tussen binnenstedelijk- en buitenstedelijk gebied 16
5 Ervaringen SMP's 19
5.1 Ervaren meerwaarde 19
5.2 Ervaren knelpunten 20
5.3 Gewenste ontwikkelingen 23
6 Bredere inzet SMP's 26
6.1 Welke bredere inzet is denkbaar? 26
6.2 Juridische en beleidsmatige randvoorwaarden 28
6.3 Argumenten voor een bredere inzet van SMP's 28
6.4 Knelpunten bij bredere inzet van SMP's. 30
7 Conclusie en doorkijk naar het vervolg 33
7.1 Belangrijkste inzichten 33
7.2 Aanbevelingen voor vervolg 35

Bijlage 1 Lijst van geraadpleegde handreikingen
Bijlage 2 Lijst van geraadpleegde SMP's
Bijlage 3 Lijst van geïnterviewden

1 Samenvatting

De druk op de woningbouwopgave en de behoefte aan snellere, juridisch houdbare besluitvorming leiden tot de vraag in hoeverre soortenmanagementplannen (SMP's) breder kunnen worden ingezet dan nu gebeurt. SMP's worden momenteel vooral ingezet bij stedelijke verduurzamings- en renovatieopgaven, maar lijken ook aanknopingspunten te bieden voor bredere gebiedsgerichte toepassingen. Het ministerie van VRO heeft TAUW gevraagd om de werking van SMP's te analyseren, de ervaringen in kaart te brengen en de voorwaarden te verkennen voor toepassing binnen woningbouw en andere ruimtelijke ontwikkelingen.

De studie combineert een literatuur- en documentanalyse met een brede inventarisatie van praktijkervaringen op basis van 15 interviews met gemeenten, provincies, omgevingsdiensten, woningcorporaties en uitvoerende partijen. De informatie uit de literatuur- en documentenanalyse is gebruikt om een samenvatting te geven van welke bestaande informatie over SMP's voorhanden is. De interviews zijn gebruikt om te begrijpen op welke manier SMP's als meerwaarde worden gezien en welke stappen nog nodig zijn om het instrument beter of brede in te zetten.

Beleidsmatige en juridische basis

Onder de Omgevingswet vormt het SMP de ecologische onderbouwing voor een gebiedsgerichte omgevingsvergunning flora- en fauna-activiteit. Het SMP legt gebiedsbreed vast hoe de staat van instandhouding van beschermde soorten wordt geborgd. Dit biedt initiatiefnemers de mogelijkheid om activiteiten uit te voeren zonder telkens afzonderlijke soortenvergunningen aan te vragen, mits zij handelen binnen de voorwaarden van het SMP. De ontwikkeling van SMP's heeft zich de afgelopen tien jaar vooral toegespitst op stedelijke verduurzamingsopgaven.

Reikwijdte van SMP's in de praktijk

In de huidige praktijk richten SMP's zich overwegend op gebouwgebonden werkzaamheden zoals isolatie, onderhoud, renovatie en sloop-nieuwbouw in binnenstedelijke gebieden, waarbij provincies uiteenlopende handreikingen, onderzoeksprotocollen en beoordelingscriteria hanteren. Gemeenten nemen daarbij vooral gebouwbewonende soorten op.

In landelijke gelegen- of gemengde gemeenten worden vaker bredere soortenpakketten meegenomen, waaronder een grotere variatie aan vleermuissoorten, amfibieën, uilen en kleine marterachtigen. De toepassing buitenstedelijk is echter beperkt. Hier spelen hogere ecologische complexiteit, gebrek aan gebiedsdata en grotere kosten.

Ervaringen met SMP's

Ervaren meerwaarde

Betrokken partijen waarderen SMP's vanwege de verschuiving van individugerichte naar populatiegerichte soortenbescherming. De gebiedsgerichte benadering zorgt voor duidelijkheid en voorspelbaarheid in vergunningverlening, en vermindert herhaald projectonderzoek (mits daadwerkelijk inzicht gegeven wordt in welke beschermde soorten waar zitten).

Gemeenten en woningcorporaties ervaren bovendien dat SMP's bijdragen aan efficiëntere planvorming, meer samenwerking en structurele borging van natuurinclusief werken.

Ervaren knelpunten
Tegelijkertijd zijn de beheer- en monitoringslasten substantieel. Gemeenten geven aan dat uitvoering, administratie, monitoring en communicatie vaak meer capaciteit vergen dan vooraf voorzien. Ecologische expertise is schaars en wordt niet altijd gedeeld via uniforme richtlijnen. Provinciale verschillen in onderzoekseisen en toetsingskaders leiden tot onzekerheid en variatie in doorlooptijden. Daarnaast worden financiële lasten als zwaar ervaren, met name door kleinere gemeenten en particuliere eigenaren, maar ook bij provincies. Voor gemeenten en provincies liggen die lasten bij inzet van personeel en uren en specifiek bij gemeentes bij het uitvoeren van onderzoek, aanvragen van vergunning en behouden daarvan. Voor particulieren zijn de kosten in theorie lager dan wanneer zij zelf onderzoek moeten laten uitvoeren. Echter, wordt die lastenverlichting niet ervaren omdat particulieren zonder aanwezig SMP nauwelijks aan deze wetgeving voldoen bij verduurzaming of verbouwen van een pand. Dat ligt in de eerste plaats aan een gebrek aan handhaving en toezicht. Bij weinig particuliere projecten wordt gehandhaafd op naleven van natuurwetgeving, noch door gemeente, noch door provincie.

Mogelijkheden voor bredere inzet
Het instrument biedt in theorie mogelijkheden voor bredere toepassing, bijvoorbeeld bij grootschalige gebiedsontwikkelingen, uitleglocaties, bedrijventerreinen en defensieterreinen. Een SMP kan integraal richting geven aan leefgebiedverbetering en natuurinclusieve bouw, en kan kostenbesparend werken wanneer meerdere projecten binnen één vergunning vallen.

Voor dergelijke toepassingen is echter een robuustere ecologische basis nodig, tijdige realisatie van maatregelen en een duidelijker organisatorisch kader. Buitenstedelijke gebiedsopgaven vragen bovendien om zorgvuldig afgebakende gebieden, goed onderbouwde populatieanalyses en afstemming met andere ruimtelijke opgaven.

Knelpunten bij bredere inzet
Bij uitbreiding van SMP's naar complexere of grotere gebiedstypen nemen ecologische, juridische en organisatorische eisen toe. In buitengebied ontbreken vaak actuele ecologische gegevens, terwijl populatiegerichte onderbouwing juridisch essentieel is. Ook ontstaat afhankelijkheid van tijdige realisatie van maatregelen en van langdurige monitoring. De benodigde uitvoeringsstructuur, inclusief databeheer, toezicht en adaptief beheer, vereist capaciteit (bij zowel gemeenten als provincies) die niet overal beschikbaar is.

Belangrijkste inzichten
De studie laat zien dat SMP's wezenlijke meerwaarde kunnen bieden voor zowel soortenbescherming als versnelling van ruimtelijke ontwikkelingen. Ze vergroten voorspelbaarheid, verminderen onderzoeks- en procedurelasten en bieden een robuust ecologisch kader. De kracht van het instrument is vooral groot wanneer SMP's worden gekoppeld aan bredere beleidsdoelen, zoals natuurinclusieve bouw en integrale gebiedsontwikkeling.

Tegelijkertijd blijkt dat de uitvoerbaarheid staat of valt met de kwaliteit van de ecologische onderbouwing, de haalbaarheid van maatregelen en de borging van monitoring en beheer. Capaciteit, kennis en financiële middelen zijn daarbij bepalend.

Aanbevelingen

Het rapport adviseert om:

- Landelijke richtlijnen en kwaliteitscriteria te ontwikkelen voor onderzoeksaanpak, monitoring en maatregelpakketten
- Ruimte te houden voor regionaal maatwerk
- Structureel te investeren in beheer, monitoring en coördinatie, inclusief een vaste SMP-coördinator
- Waar mogelijk de proportionaliteit in onderzoeks- en monitoringsvereisten te bevorderen
- Innovatieve methoden eerst te valideren voordat zij breed worden toegepast
- Een landelijke SMP-scan te ontwikkelen om strategisch te bepalen waar SMP's haalbaar en effectief zijn
- SMP's te koppelen aan bredere beleidsdoelen, zoals biodiversiteit en natuurinclusief bouwen, om zowel ecologische als ruimtelijke opgaven te versterken

2 Inleiding

2.1 Aanleiding en doel van het onderzoek

De huidige ruimtelijke opgaven vragen om maatregelen die de planvorming en vergunningverlening versnellen en de uitvoerbaarheid van projecten vergroten. Voor uiteenlopende ruimtelijke activiteiten zijn diverse onderzoeken en vergunningen noodzakelijk om te borgen dat sprake is van een zorgvuldige en evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL, een van de kernbegrippen uit de Omgevingswet) en dat ontwikkelingen veilig, gezond en toekomstbestendig kunnen worden gerealiseerd. Deze onderzoeken, onder meer op het gebied van water en bodem, stikstof, milieu, klimaatadaptatie en flora en fauna, zijn essentieel voor een verantwoorde ruimtelijke inrichting. In de praktijk leiden zij echter vaak tot langdurige procedures en aanzienlijke kosten, hetgeen de voortgang van projecten belemmert en druk legt op de beschikbare uitvoeringscapaciteit.

De huidige ruimtelijke opgaven vragen om een aanpak die zowel de voortgang van ontwikkelingen als de bescherming van natuurwaarden waarborgt. Daarom bestaat bij het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) de behoefte om inzichtelijk te maken hoe vereenvoudiging en uniformering van regels en procedures kunnen bijdragen aan snellere en beter uitvoerbare ruimtelijke besluitvorming. Parallel hieraan staat het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) voor de opgave om de instandhouding van beschermde soorten te versterken. De populaties en leefgebieden van veel soorten staan onder druk. Als gevolg hiervan wordt het verkrijgen van een vergunning voor ruimtelijke ontwikkelingen steeds moeilijker en nemen de kosten voor individuele ontwikkelaars toe.

In dit kader heeft de minister van VRO de adviescommissie STOER (Schrappen Tegenstrijdige en Overbodige Eisen en Regelgeving) gevraagd te verkennen hoe versnelling in de woningbouw kan worden gerealiseerd. Een van de aangedragen oplossingen is het versterken en verbreden van het gebruik van soortenmanagementplannen (SMP's).
SMP's worden gezien als een instrument dat zowel procesmatige voordelen biedt, zoals een snellere en voorspelbaardere vergunningverlening voor flora- en fauna-activiteiten, als inhoudelijke voordelen doordat soortbescherming gebiedsgericht wordt geborgd. Het SMP lijkt in enige mate op een ander veelgebruikt instrument voor soortenbescherming, namelijk de gedragscode.

Echter, een SMP verschilt met een gedragscode doordat de populatie van soorten aan de voorkant inzichtelijk wordt gemaakt. Daarnaast wordt een SMP vrijwel altijd gekoppeld aan een vergunning terwijl een gedragscode een vrijstelling van die vergunningplicht betekent.

SMP's worden momenteel al toegepast door gemeenten, vooral bij de isolatie-aanpak van bestaande bebouwing. Kijkend naar de data van de website natuurinclusief isoleren van provincie Utrecht zijn er een kleine twintigtal gemeenten met SMP (waaronder ook isolatie toegestaan is). Veel meer gemeenten zijn inmiddels aan het schrijven aan een SMP en doen zodoende ook ervaring op. Er is een breed palet aan ervaringen, handreikingen en richtlijnen beschikbaar. Het systematisch analyseren en bundelen van deze kennis is relevant om te verkennen of, en onder welke voorwaarden, SMP's in bredere zin kunnen bijdragen aan het versnellen van woningbouw en andere ruimtelijke activiteiten met behoud en versterking van biodiversiteit. Zo kan het ook een betere invulling geven aan de Europese Habitat- en Vogelrichtlijn maar ook een bijdrage leveren aan de implementatie van de Natuurherstelverordening. Hoewel in alle provincies deze optie, het breder inzetten van SMP's, tot de mogelijkheden behoort, wordt er tot nu toe nog weinig gebruik van gemaakt.

De ministeries hebben TAUW gevraagd om een onderzoek uit te voeren om de mogelijkheid voor de bredere inzet van SMP's te verkennen. TAUW brengt in dit onderzoek de bestaande kennis rond SMP's bijeen, analyseert de huidige toepassing van het instrument en beoordeelt de mogelijke doorwerking naar woningbouwopgaven en andere ruimtelijke opgaves. Daarbij wordt gebruikgemaakt van bestaande praktijkervaringen, juridische kaders en ecologische inzichten.

Het doel is om de bestaande kennisbasis rondom SMP's te structureren, inzicht te geven in de reikwijdte en toepassing van het instrument, en de implicaties daarvan te duiden voor woningbouw. De resultaten dienen als input voor de verdere uitwerking van het STOER-advies.

2.2 Afbakening

Het onderzoek richt zich zowel op de ervaringen met het instrument SMP's tot nu toe, als op een inventarisatie of SMP's in de toekomst breder kunnen worden ingezet. De studie verkent daarbij vooral in hoeverre woningbouwactiviteiten door inzet van SMP's kunnen worden ondersteund. In dit onderzoek wordt gekeken naar:

- De beleidsmatige en juridische kaders van SMP's
- De reikwijdte van SMP's zoals deze in de huidige praktijk wordt gehanteerd

- De ervaringen en toepassing van SMP's tot nu toe
- De mogelijkheden om SMP's breder in te zetten bij activiteiten in het fysieke domein. Daarbij ligt de focus op woningbouw in het buitengebied

2.3 Methode

Het onderzoek combineert literatuurstudie, documentanalyse en een kwalitatieve inventarisatie van praktijkervaringen. Het doel van de methode is om een samenhangend beeld te verkrijgen van de huidige toepassing van SMP's, de reikwijdte en randvoorwaarden van het instrument, en de haalbaarheid van het opnemen van woningbouwactiviteiten in SMP's.

Literatuur- en documentanalyse

Het onderzoek start met een systematische analyse van beschikbare literatuur, vergunde SMP's, provinciale handreikingen, evaluatiestudies en relevante rapportages over SMP's. Hierbij zijn onder meer de volgende elementen onderzocht:

- De inhoudelijke en juridische basis van SMP's
- Verschillen in provinciale eisen voor het opstellen en onderbouwen van een SMP
- De wijze waarop soorten, activiteiten en gebiedstypen worden meegenomen
- Lacunes, onduidelijkheden en tegenstrijdigheden in bestaande richtlijnen

De analyse richt zich specifiek op de vraag in hoeverre woningbouwactiviteiten reeds onderdeel zijn van SMP's of als mogelijke verbreding worden overwogen.

Inventarisatie van praktijkervaringen

Om inzicht te krijgen in de toepassing van SMP's in verschillende bestuurlijke contexten zijn interviews afgenomen met gemeenten, provincies, vergunningverleners en betrokken uitvoeringsorganisaties, zoals bouwers en woningbouwcoöperaties. De selectie is representatief samengesteld op basis van gebiedstype (grootstedelijk, stedelijk en landelijk gebied) en op basis van betrokkenheid bij recente of lopende SMP-trajecten.

Voor elk gesprek is gebruikgemaakt van een gestandaardiseerd interviewraamwerk. Dit raamwerk omvat vragen over:

- Ervaringen met het opstellen, uitvoeren en handhaven van SMP's
- Argumenten voor het wel of niet opnemen van woningbouwactiviteiten
- Ervaren knelpunten in uitvoering, juridische onderbouwing en monitoring
- Kansen voor verbreding naar andere domeinen, indien relevant

De gespreksverslagen zijn uniform vastgelegd en vervolgens thematisch geanalyseerd om patronen, verschillen en terugkerende aandachtspunten te identificeren.

Analyse van randvoorwaarden

Op basis van de verzamelde inzichten is een analyse uitgevoerd van de randvoorwaarden voor een bredere inzet van SMP's in relatie tot woningbouw. Hierbij is gekeken naar:

- Bestuurlijke en juridische houdbaarheid
- Beschikbaarheid van ecologische en juridische expertise

- Uitvoeringscapaciteit bij decentrale overheden en omgevingsdiensten
- Kwaliteit en volledigheid van gebiedsgegevens
- Benodigde middelen voor monitoring en borging

Deze analyse vormt de basis voor het beoordelen van de haalbaarheid van het instrument in verschillende typen gebieden.

Conclusie en integratie

De bevindingen uit de literatuurstudie, de documentanalyse en de interviews zijn geïntegreerd in een samenhangende beoordeling van de mogelijkheden en beperkingen voor het breder inzetten van SMP's. Hierbij is zowel gekeken naar inhoudelijke- als procesmatige aspecten.

2.4 Leeswijzer

Dit rapport bevat de resultaten van de verkenning naar de mogelijkheden om soortenmanagementplannen (SMP's) in te zetten ten behoeve van de versnelling en uitvoerbaarheid van de woningbouwopgave.

Hoofdstuk 1 beschrijft de aanleiding voor het onderzoek, de doelstelling en de afbakening. Tevens wordt de gehanteerde onderzoeksmethode toegelicht, waaronder de literatuurstudie, documentanalyse en de inventarisatie van praktijkervaringen.

Hoofdstuk 2 geeft een overzicht van de beleidsmatige en juridische basis van soortenmanagementplannen. Het bevat een toelichting op de definitie en functie van SMP's, een schets van de ontwikkeling van het instrument en de relatie met het stelsel van de Omgevingswet.

In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de wijze waarop SMP's feitelijk worden toegepast in Nederlandse gemeenten en provincies. De meest voorkomende activiteiten binnen SMP's worden beschreven, evenals regionale verschillen in aanpak en de onderscheidende kenmerken van binnenstedelijke versus buiten-stedelijke gebieden.

Hoofdstuk 4 beschrijft de belangrijkste ervaringen die in de praktijk zijn opgedaan met soortenmanagementplannen. Uit gesprekken met gemeenten, provincies, woningcorporaties, uitvoeringspraktijken en ecologische werkverbanden. Het hoofdstuk beschrijf de ervaren meerwaarde van SMP's en de meest voorkomende knelpunten. Maar beschrijft ook de gewenste ontwikkelingen die uit de gespreek naar voren zijn gekomen.

Hoofdstuk 5 bevat de kern van de analyse. Hierin wordt beoordeeld in hoeverre een bredere inzet van SMP's wenselijk is. In het hoofdstuk wordt ingegaan op welke bredere inzet denkbaar is en welke juridische, beleidsmatige en ecologische randvoorwaarden hiervoor gelden. Daarnaast worden argumenten voor bredere inzet van SMP's uiteengezet en worden de belangrijkste knelpunten en risico's benoemd.

Het rapport sluit af met een conclusie van de belangrijkste bevindingen, Hoofdstuk 6. Tevens wordt aangegeven welke vragen nader onderzoek behoeven en welke aandachtspunten en aanbevelingen relevant zijn voor de verdere beleidsontwikkeling en implementatie.

3 Beleid- en juridisch kader van SMP's

Dit hoofdstuk beschrijft de beleidsmatige en juridische basis van SMP's binnen de huidige regelgeving. Eerst wordt ingegaan op de aard en juridische status van het instrument. Vervolgens wordt de ontwikkeling van SMP's in de afgelopen jaren geschetst, waarna de relatie met de Omgevingswet en gebiedsgericht werken wordt toegelicht.

3.1 Wat is een SMP?

Doel

Een SMP is in de basis een plan om de populatie van een bepaalde plant- of diersoort in een gebied te beheren (managen). In zo'n plan worden maatregelen vastgesteld die bijdragen aan het behoud of de verbetering van de staat van instandhouding van de soort, en wordt structureel inzicht gehouden in de grootte en verspreiding van de populatie. Vanuit dit ecologische perspectief zijn soortenmanagementplannen in het verleden als pilot door de toenmalige Dienst Regelingen uitgevoerd.

Vanuit deze inhoudelijke ecologische basis kan een SMP vervolgens worden gekoppeld aan ruimtelijke en bouwactiviteiten: doordat de ecologische voorwaarden vooraf inzichtelijk en geborgd zijn, kunnen ontwikkelingen binnen het gebied zorgvuldig plaatsvinden. Hiermee is het mogelijk om met een SMP een gebiedsgerichte vergunning aan te vragen die toeziet op naleving van de ecologische voorwaarden bij ruimtelijke activiteiten. In de huidige praktijk wordt het SMP vaak als gebiedsdekkend instrument ingezet voor het gehele binnenstedelijk gebied.

Huidige functie

Het SMP biedt een integraal ecologisch kader dat vastlegt hoe binnen een gebied moet worden omgegaan met de in het SMP beschreven beschermde soorten tijdens de uitvoering van projecten. Het plan richt zich daarbij in mindere mate op de losse projecten zelf of op de wijze waarop die worden uitgevoerd, en meer op de maatregelen die voor het gebied als geheel nodig zijn om de betreffende populaties te behouden of te versterken.

Door deze maatregelen gebiedsbreed vast te stellen en te borgen, ontstaat er duidelijkheid en een consistent kader voor alle activiteiten die invloed kunnen hebben op de betrokken soorten. Dit leidt tot:

- Vermindering van projectgebonden onderzoekslasten
- Meer voorspelbaarheid in vergunningverlening
- Versnelling van uitvoeringsprocessen
- Robuustere borging van ecologische functies op populatieniveau

Juridische status

Onder de Omgevingswet vallen flora en fauna-activiteiten onder de vergunningplicht (artikel 5.1 lid 2 van de Omgevingswet) en gelden verbodsbepalingen onder het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), waaronder het verbod op het vernietigen van stand- en verblijfplaatsen van soorten en de specifieke zorgplicht voor soorten.
Het SMP is op zichzelf geen besluit (onder de omgevingswet), maar vormt de ecologische onderbouwing voor de omgevingsvergunning flora- en fauna-activiteit. Deze vergunning wordt verleend door het bevoegde gezag (in de meeste gevallen de provincie) op grond van de Omgevingswet en het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Binnen de reikwijdte van deze vergunning kunnen initiatiefnemers activiteiten uitvoeren zonder een afzonderlijke soortenvergunning, mits wordt voldaan aan de in het SMP opgenomen maatregelen. De vergunninghouder kan namelijk de verleende vergunning doorleggen naar derde partijen. Hierdoor hoeven deze partijen niet zelf een onderzoek uit te voeren en afzonderlijke vergunning aan te vragen, zolang zij handelen binnen de voorwaarden en maatregelen die in het SMP en de vergunning zijn vastgelegd. Uiteraard zou een particulier of bedrijf zelf onderzoek kunnen laten doen. Wanneer daaruit blijkt dat aanwezigheid van beschermde soorten is uitgesloten, zouden deze partijen zonder aanspraak op de SMP-vergunning en zonder eigen vergunning aan de slag kunnen. Alsnog heeft werken onder het SMP dan als voordeel dat de onderzoekslasten komen te vervallen.

Van jurisprudentie over verleende vergunningen op basis van een SMP is nog geen sprake. Wel is er jurisprudentie over een ander instrument dat eveneens op een generieke manier omgaat met de bescherming van soorten, namelijk de gedragscode. Specifiek voor de gedragscode natuurinclusief renoveren oordeelde de Raad van State dat de gedragscode ten onrechte was goedgekeurd. Dat had met name te maken met het feit dat de gedragscode:

- Te weinig inzicht gaf in effecten op lokale populaties en cumulatieve effecten
- Onzekerheid of met de werkwijze in de gedragscode populaties op lange termijn geborgd zouden zijn
- Onzekerheid over de aan- of afwezigheid van soorten door het vervallen van onderzoeksplichten onder de gedragscode

Kortom komt het erop neer dat onduidelijk was of met deze gedragscode de staat van instandhouding van betreffende soorten niet in het geding zou raken. Bij een vergunning met als onderbouwing een SMP is aan de voorkant een gedegen onderzoek uitgevoerd, zodat inzicht is in de huidige staat van populaties. Daarbij is duidelijk welke effecten optreden en worden afspraken gemaakt om cumulatieve effecten te voorkomen. Tot slot is aan de voorkant al duidelijk welke maatregelen genomen worden om effecten te verzachten of compenseren. Op die manier biedt een SMP in theorie een juridisch houdbare manier van werken.

Ontwikkeling van het instrument in de afgelopen jaren

Tot circa 2014 zijn gedocumenteerde toepassingen van Soortenmanagementplannen (SMP's) schaars. Wel bestaan er enkele vroege voorbeelden van soortgerichte beheerplannen die als voorlopers van de latere SMP systematiek- kunnen worden gezien, zoals het SMP voor de rugstreeppad in Flevoland (2007), de gemeente Tilburg (2014), havenbedrijf Rotterdam

(24 december 2013)[1], en diverse roekenplannen/roekenbeheerplannen, waaronder het Roekenbeheerplan Helmond (2011). Op basis van latere handreikingen en provinciale informatie is af te leiden dat rond deze periode een meer conceptuele gebiedsgerichte aanpak ontstaat. Deze ontwikkeling vindt plaats op het snijvlak van drie trends:

1. Toenemende aandacht voor soortenbescherming in de gebouwde omgeving
2. Oplopende uitvoeringsknelpunten bij renovatie en isolatie door de bescherming van gebouwbewonende soorten (met name vleermuizen, gierzwaluwen en huismussen)
3. Bestuurlijke behoefte om herhaalde projectmatige ecologische onderzoeken te vervangen door een gebiedsgerichte en planmatige systematiek

Vanaf 2015 wordt de aanpak zichtbaar als beleidsinstrument. De eerste gemeente die het SMP in de moderne vorm toepast, is Tilburg, waar in 2014 de eerste gemeentelijke SMP-vergunning wordt verleend. Zowel het SMP van Tilburg als het SMP voor het havenbedrijf van Rotterdam kwamen voort uit een pilot van de toenmalige Dienst Regelingen. Deze pilot vormt dan ook de start van het gebruik van SMP's met bijbehorende vergunning in Nederland. De uitwerking in Tilburg vormt in feite het startpunt van het SMP zoals we het nu in veel gemeenten kennen. Kort na Tilburg volgt gemeente Utrecht en pakt de provincie Utrecht als eerste provincie echt door.

In deze periode voeren gemeenten de eerste gebiedsbrede nulmetingen uit en groeit het aantal SMP's snel. Gemeenten zetten SMP's in bij renovatie, isolatie, herstructurering en nieuwbouw. Tegelijk neemt de behoefte aan uniformiteit toe. Provincies ontwikkelen daarom richtlijnen en handreikingen voor onderzoeksmethodiek, nulmetingen, maatregelen en monitoring, om zo kwaliteit en voorspelbaarheid te vergroten. Utrecht is de eerste provincie die het instrument actief stimuleert. Onder meer door er bestuurlijke aandacht aan te geven, handreikingen te ontwikkelen en gemeenten te ondersteunen. Niet veel later volgt Zuid-Holland met een eigen handreiking, waarna Noord-Brabant, Limburg, Overijssel en Noord-Holland eveneens aansluiten. Daarmee ontstaat een landelijke beweging richting gebiedsgerichte soortenbescherming.

Rond de inwerkingtreding van de Omgevingswet (2024) volgt een doorbraak. In de wet is opnieuw een expliciet juridisch kader opgenomen via de gebiedsgerichte omgevingsvergunning voor flora en fauna-activiteiten. Hierdoor kunnen losse projectvergunningen binnen SMP-gebieden vervallen[2]. Naast dit juridische kader past een SMP ook beter bij de Omgevingswet dan de daarvoor vigerende natuurwetgevingen omdat de Omgevingswet verplicht om verschillende ruimtelijke belangen af te wegen. Dat is in feite precies wat een SMP doet, ecologische belangen afwegen tegenover andere belangen zoals verduurzaming en ruimtelijke opgaven. Rond de inwerkingtreding van de Omgevingswet ontstaat in provincie Utrecht een tussenvorm: het pre-SMP, bedoeld als tijdelijk instrument om stagnatie in verduurzamingsprogramma's te voorkomen terwijl een volledig SMP wordt opgesteld. Ook deze aanpak is later door andere provincies overgenomen.

[1] FF/75C/2013/0027
[2] Omgevingswet - Artikel 4.11, eerste lid, onder e

Vanaf 2024 wordt het SMP op steeds meer plekken geïmplementeerd. Landelijke subsidieregelingen, zoals via het Nationaal Isolatieprogramma en SPUK-gelden, stimuleren deze opschaling verder en bevorderen professionalisering en uniformering in de uitvoering.

3.2 Relatie met de Omgevingswet en gebiedsgericht werken

De invoering van de Omgevingswet heeft het juridisch kader voor soortenbescherming geïntegreerd binnen één stelsel voor de fysieke leefomgeving. De wet introduceert de flora- en fauna-activiteit als vergunning plichtige activiteit, waarbij verbodsbepalingen en zorgplichten zijn uitgewerkt in het Besluit activiteiten leefomgeving. Binnen dit stelsel fungeert het soortenmanagementplan (SMP) als gebiedsdekkende ecologische onderbouwing voor de gebiedsgerichte omgevingsvergunning flora- en fauna-activiteit. Hiermee kunnen initiatiefnemers binnen een vastgesteld gebied activiteiten uitvoeren zonder afzonderlijke soortenvergunningen, mits wordt voldaan aan de vooraf in het SMP vastgelegde maatregelen. Het SMP draagt daarmee bij aan voorspelbaarheid, juridische duidelijkheid en vermindering van administratieve lasten bij ruimtelijke ontwikkelingen.

Tegelijkertijd kan de SMP-systematiek gezien worden als een voorloper van de beleidsmatige beweging naar gebiedsgericht werken. Deze benadering richt zich op het in samenhang afwegen van ruimtelijke opgaven, zoals woningbouw, natuur, klimaat en energietransitie, binnen één gebiedsperspectief. Door het gebiedsbreed inventariseren van beschermde soorten en het formuleren van langjarige maatregelen biedt het SMP een consistent kader waarbinnen overheden en uitvoerende partijen gezamenlijk kunnen opereren. Hierdoor ontstaat een integrale en uitvoerbare aanpak die bijdraagt aan zowel ecologische kwaliteit als aan een efficiënte uitvoering van ruimtelijke programma's. Het SMP vormt daarmee een instrument dat naadloos aansluit op de uitgangspunten van de Omgevingswet en het rijks brede streven naar integrale, gebiedsgerichte sturing.

4 Reikwijdte van SMP's in de praktijk

Dit hoofdstuk beschrijft de reikwijdte van soortenmanagementplannen (SMP's) zoals die in Nederland in de praktijk wordt toegepast. De analyse is gebaseerd op: vergunde SMP's, provinciale handreikingen en richtlijnen voor opstellen en uitvoeren van SMP's, informatiemateriaal van provincies en omgevingsdiensten en de gehouden interviews.

4.1 Wat wordt er doorgaans in een SMP meegenomen?

SMP's richten zich in de kern op activiteiten die potentieel effect hebben op beschermde soorten. In de praktijk gaat het merendeels om gebouwgebonden werkzaamheden zoals renovatie, onderhoud, isolatie, gevel- en dakherstel en binnenstedelijke sloop-nieuwbouw. In de meeste gemeentes zijn bijvoorbeeld dakrenovatie, gevelherstel, isolatiewerkzaamheden en slooprenovatie expliciet opgenomen. Deze activiteiten hebben vooral invloed op verblijfplaatsen van gebouwbewonende soorten, waaronder huismus, gierzwaluw en diverse vleermuissoorten. Hierdoor vormen deze soorten en bijbehorende ingrepen de hoofdmoot van de meeste SMP's.

De Omgevingswet biedt ruime mogelijkheden om SMP's toe te passen op uiteenlopende ruimtelijke ingrepen, zowel binnenstedelijk als buitenstedelijk. In de praktijk blijft de toepassing echter vaak beperkt tot stedelijke verduurzamings- en renovatieopgaven, mede doordat handreikingen en praktijkvoorbeelden voor bredere inzet veelal ontbreken.

4.2 Verschillen tussen provincies onderling

Provincies hanteren uiteenlopende accenten in hun handreikingen (bijlage 1) voor SMP's, voortkomend uit verschillen in ecologie, ruimtelijke structuur, beleidsprioriteiten en uitvoeringspraktijk. Maar ook door de al aanwezige decentralisatie op het gebied van natuurbescherming sinds de Wet natuurbescherming in 2017. Hierdoor bestaan variaties in diersoorten, de ecologische diepgang, de geografische scope en de beleidsmatige uitwerking.

Soorten en scope

Bij de meeste provincies, ligt de nadruk bij verleende SMP-ontheffingen of -vergunningen tot nu toe op SMP's die primair zijn gericht op stedelijke verduurzaming en renovatieopgaven. Deze activiteiten concentreren zich vooral op gebouwbewonende soorten zoals huismus, gierzwaluw en algemeen voorkomende vleermuissoorten. Utrecht en Drenthe bijvoorbeeld, nemen deze gebouwgerichte kijk op in haar handreikingen. Andere provincies, zoals Fryslân, Limburg en Noord-Holland, hanteren een iets bredere ecologische en gebiedsgerichte benadering, inclusief foerageergebieden en soms soorten met grotere leefgebieden of buitengebieden. Dit leidt in potentie tot SMP's met een grotere soortenrijkdom en een bredere set ingrepen, waaronder werkzaamheden in groenstructuren, watergangen, infrastructuur en landelijk gebied. In de praktijk is echter zichtbaar dat veel gemeenten er, los van handreikingen, voor kiezen om alleen voor gebouwbewonende soorten een SMP op te stellen. Daar zijn namelijk ook de baten van een duur onderzoek het hoogst.

Gebiedstypen

De geografische toepassing van SMP's varieert, getuige de tot nu toe afgegeven SMP-vergunningen of -ontheffingen nauwelijks. Buiten enkele eenmalige verschillen, worden vrijwel alle huidige SMP's nog toegepast binnen de bebouwde kommen van een gemeente. In alle provincies is het echter mogelijk om ook andere gebieden mee te nemen onder een SMP-vergunning. Er wordt, omwille van de kosten (en bijbehorende baten) echter vaak gekozen om alleen een SMP op te stellen voor de bebouwde kommen. Gelet op verschillende handreikingen zijn er wel nuanceverschillen in hoe duidelijk provincies zijn over het meenemen van andere gebieden dan bebouwde kommen.

Juridische en beleidsmatige kaders

Provincies verschillen bovendien in de mate waarin zij juridische en beleidsmatige kaders hebben uitgewerkt. Provincies zoals Utrecht en Zuid-Holland bieden concrete, procesgerichte handreikingen die initiatiefnemers duidelijkheid geven over onderzoek vereisten, rolverdeling en gebruik door derden. Provincies Fryslân en Noord-Holland leggen sterker de nadruk op ecologische diepgang en methodische kwaliteit, wat leidt tot zwaardere onderzoeksprotocollen, strengere eisen aan nulmetingen en uitgebreidere monitoring.

Hoewel deze ecologische kwaliteit bij alle provincies centraal staat, zijn er dus verschillen in hoe handreikingen in elkaar zitten en welke thema's daarin besproken staan.

4.3 Verschillen tussen gemeentes onderling

Een analyse van verschillende SMP's van gemeenten en woningcorporaties die een vergund SMP hebben (bijlage 2) laten duidelijke verschillen zien in (1) de soorten die binnen het plan worden meegenomen, (2) de reikwijdte of scope van het SMP en (3) de toepassing van de gebiedsvergunning op concrete activiteiten.

Diersoorten

Sterk stedelijke gemeenten nemen vooral een beperkte set gebouwbewonende soorten op waaronder de gewone dwergvleermuis, laatvlieger, ruige dwergvleermuis, huismus en gierzwaluw. Gemeenten met landelijk of gemengd stedelijk-landelijk gebied bevatten vaak een nog breder soortenpakket. In deze SMP's zijn naast gebouwbewonende soorten ook meerdere vleermuissoorten (zoals meervleermuis, tweekleurige vleermuis, rosse vleermuis), jaarrond beschermde uilen, diverse roofvogels, kleine marterachtigen (wezel, hermelijn, bunzing), eekhoorn, amfibieën en soms zelfs plantensoorten opgenomen.

In de praktijk zien we dat de verschillen tussen gemeenten sterk worden beïnvloed door het provinciale beleid en de bijbehorende handreikingen. Provincies geven met hun richtlijnen vaak een duidelijke voorkeursrichting voor de soortselectie, onderzoeksintensiteit en ecologische reikwijdte. Die richtlijnen zijn op hun beurt vaak gevoed door de landelijk (of provinciaal) geldende lijsten van vogels met jaarrond beschermd nest en het wel of niet frequent voorkomen van soorten op regionaal niveau. Gemeenten volgen deze kaders niet alleen vanuit juridische zekerheid, maar ook vanuit een kostenbatenafweging. In landelijke of gemengd landelijke gemeenten vallen de kosten/batenafwegingen doorgaans uit in het voordeel van een bredere soortenlijst, omdat de kans op aanwezigheid van andere soorten per woning aanzienlijk groter is. Hierdoor ontstaat vanzelf een bredere ecologische opgave dan in sterk stedelijke gemeenten. Daarbij hoort direct ook een grotere financiële last aangezien een grotere onderzoeksopgave daaraan gelijk staat.

Scope en reikwijdte

In stedelijke gemeenten is de scope in de regel beperkt tot de bebouwde kom en het gebouwenbestand, gemeenten zoals Amersfoort, Apeldoorn, Deventer, IJsselstein en Utrecht illustreren deze benadering: zij zijn primair ingericht om verduurzamingsprogramma's en wijkgerichte woningverbetering te ondersteunen, waarbij de focus ligt op ingrepen die direct samenhangen met het stedelijke gebouwenbestand.

Daarnaast is er een groep gemeenten waar SMP's een aanzienlijk bredere geografische en functionele reikwijdte kennen. In gemeenten Eemsdelta, Het Hogeland en Midden-Groningen omvat de scope naast de bebouwde kom ook buitengebieden, agrarische structuren, infrastructuurcorridors, ontwikkellocaties en onderdelen van de versterkingsopgave voor het aardbevingsgebied in Groningen. In deze context vallen vaak niet alleen gebouwgebonden werkzaamheden, maar ook ingrepen in groenstructuren, watergangen, infrastructuur en terreinophogingen binnen het SMP.

Tussen deze beide typen SMP's bevindt zich een groep gemeenten waarin woningcorporaties de ontheffing- of vergunninghouder zijn, zoals onder andere in Maassluis, Olst-Wijhe, Raalte en Spijkenisse. In deze gevallen wordt de gebiedsontheffing of -vergunning met name toegepast binnen het corporatiebezit, gericht op werkzaamheden zoals onderhoud, verduurzaming en planmatige sloop- en nieuwbouw. Daarbij speelt nog een inhoudelijke kanttekening: het gaat bij dit type SMP's vaak alleen om het woningbezit van een woningcorporatie, die vaak verspreid bezit heeft in meerdere steden, dorpen en gemeenten. Hierdoor hebben deze SMP's een sterk versnipperd ruimtelijk karakter. De impact op populatieniveau blijft daardoor beperkt en de maatregelen dragen onvoldoende bij aan een samenhangend soortbeheer binnen één ecologisch functioneel gebied.

Toepassing van de gebiedsontheffing of- vergunning

In stedelijke context wordt de ontheffing of vergunning vooral gebruikt voor renovatie-, onderhouds- en isolatiewerkzaamheden.
Binnen deze context fungeert het SMP vooral als instrument om de uitvoering van grootschalige verduurzamings- en renovatieprogramma's te versnellen, door projectmatige onderzoeken te vervangen door een gebiedsdekkende ecologische beoordeling.

In gemeenten met een meer integrale gebiedsopgave wordt de gebiedsontheffing of -vergunning breder toegepast. In Eemsdelta, Het Hogeland en Midden-Groningen vallen bijvoorbeeld niet alleen onderhoud en renovatie onder de vergunning, maar ook sloop-nieuwbouw, aanleg en reconstructie van wegen en infrastructuur, graven en dempen van watergangen, inrichting van de openbare ruimte, terreinophogingen en overige ruimtelijke ingrepen. In deze context maakt het SMP deel uit van een meerjarige gebiedsontwikkelings- of versterkingsopgave, waardoor het instrument een bredere vergunningkundige en programmatische functie krijgt.

In de praktijk zien we ook enkele voorbeelden van een andere toepassing. Zoals in Rotterdam waar de ODH een ontheffing heeft verleend aan het Havenbedrijf Rotterdam N.V. dat een SMP heeft opgesteld voor activiteiten die daar plaats vinden zoals het verwijderen van verharding, dempen en graven van watergangen, voorbelasting/ophogen terrein, aanleggen van wegen en infrastructuur en verwijderen van gedumpt afval. Of in Lochem waar de provincie Gelderland een ontheffing verleent aan de gemeente voor het beheren van gemeentelijke wegbeplantingen op basis van een SMP. En in de gemeente Katwijk is het SMP ingezet bij de ontwikkeling van een nieuwbouwwijk op een voormalig marinevliegkamp.

4.4 Verschillen tussen binnenstedelijk- en buitenstedelijk gebied

Binnenstedelijk gebied

De toepassing van soortenmanagementplannen (SMP's) verschilt wezenlijk tussen binnenstedelijke en buitenstedelijke gebieden. Binnenstedelijk kan daarbij een belangrijk onderscheid worden gemaakt tussen gebouwgebonden toepassing en de openbare buitenruimte.

Gebouwgebonden binnenstedelijk gebied

In gebouwgebonden context richten SMP's zich vooral op soorten die gebruikmaken van de gebouwschil, zoals vleermuizen, huismussen en gierzwaluwen.

Zij maken nest- en verblijfplaatsen in daken, spouwmuren en gevels. Omdat deze soorten al jaren centraal staan in verduurzamings- en renovatieprogramma's, is er ruime ervaring opgebouwd in zowel de uitvoeringspraktijk als in handreikingen, standaardmethodieken en juridische toetsingskaders. Hierdoor kennen gebouwgebonden SMP's in binnenstedelijke gebieden een relatief hoge juridische voorspelbaarheid en uitvoeringszekerheid. Gemeenten kunnen terugvallen op duidelijke richtlijnen, werkprotocollen, veel praktijkvoorbeelden en een bekend toetsingskader bij het bevoegd gezag, wat het proces minder risicovol maakt en opschaling in renovatie- en verduurzamingsprojecten vergemakkelijkt.

Gebouwgebonden SMP's zijn bovendien goed te standaardiseren, omdat de aard van de ingrepen (zoals isolatie, dak- en gevelrenovatie) repeterend is en plaatsvindt binnen vergelijkbare gebouwtypologieën. Maatregelen zoals inbouwvoorzieningen, soorten-specifieke werkmethoden en natuurkalenderregels kunnen hierdoor effectief gebiedsbreed worden toegepast. De uitvoering is primair operationeel en logistiek van aard, met een relatief lage ecologische complexiteit.

Buitenruimte binnenstedelijk gebied

SMP's die betrekking hebben op binnenstedelijke buitenruimte (zoals parken, bermen, plantsoenen, binnentuinen en stedelijke waterstructuren) komen in de praktijk nauwelijks voor. Dit heeft twee hoofdoorzaken:

1. *Complexiteit, kosten en juridische onzekerheid*
   In veel gemeentelijke openbare ruimtes komen potentieel veel beschermde soorten voor. Denk aan amfibieën, kleine zoogdieren, broedvogels, vleermuizen en vissen. Een SMP dat óók de openbare ruimte omvat, bijvoorbeeld voor groenbeheer, waterbeheer en herinrichting, vereist daarom aanzienlijk uitgebreidere soortinventarisaties en ecologische analyses. Dit maakt zulke SMP's veel duurder, juridisch onzekerder en inhoudelijk complexer dan SMP's die zich uitsluitend richten op de relatief beperkte set gebouwbewonende soorten bij gebouwgerichte SMP's
2. *Vangbaarheid binnen regulier beheer*
   De werkzaamheden in stedelijke buitenruimte zijn doorgaans kleinschalig en sterk beheergericht (zoals maaien, snoeien, opschonen van watergangen, herinrichten of aanplanten). Deze ingrepen kunnen vaak worden afgedekt met bestaande gedragscodes, een beheervisie of projectgerichte toetsing

Toch speelt hier een cruciaal punt: bij activiteiten zoals kap, opschonen van wateren of herinrichting is in de praktijk vaak wél een omgevingsvergunning flora- en fauna-activiteit nodig. De impact per project kan klein lijken, maar zodra werkzaamheden één individueel exemplaar van een beschermde soort raken, ontstaat vergunningplicht of de noodzaak om te werken onder een goedgekeurde gedragscode. Specifiek gedragscodes voor ruimtelijke ontwikkelingen zijn echter in sommige gevallen slechts beperkt toepasbaar, waardoor projectmatige vergunningaanvragen alsnog noodzakelijk blijven. Daarbij moet vermeld worden dat gedragscodes vaak geschreven zijn met als reikwijdte ruimtelijke ontwikkeling óf beheer en onderhoud. Hoewel er gedragscodes zijn waarbij zowel ruimtelijke ontwikkeling als beheer en onderhoud zijn toegestaan, is de reikwijdte van gedragscodes in zekere zin beperkt en zijn vergunningaanvragen in veel gevallen nog nodig.

Waar binnenstedelijke buitenruimte wél onderdeel is van een SMP, gaat het doorgaans om specifieke ecologische structuren of watergangen. Dit blijft echter uitzondering in plaats van regel.

Buitenstedelijk gebied

In buitenstedelijk gebied is de situatie wezenlijk anders. Hier komen vaak meer en ecologisch diversere soorten voor, waaronder meerdere kritische vleermuissoorten, (andere) jaarrond beschermde vogels, amfibieën en soorten met grotere functionele leefgebieden.
Hierdoor is de ecologische complexiteit aanzienlijk hoger. Een SMP in buitenstedelijke gebieden vereist diepgaandere nulmetingen en analyses op landschapsniveau. De onderzoeken zijn omvangrijker, kostbaarder en kennen hogere onzekerheden door dynamiek in leefgebieden, de vaak beperkte historische ecologische gegevens en het ontbreken van landelijk vastgestelde of goedgekeurde onderzoeksmethoden voor zulke gebieden.

Daar komt bij dat veel gemeenten, met name in minder stedelijke regio's, niet beschikken over de specialistische ecologische kennis die nodig is om zulke complexere SMP's op te stellen, te beoordelen of te beheren. Zij zijn daardoor vaker afhankelijk van externe ecologische bureaus, wat de uitvoeringslasten en kosten verhoogt en continuïteit van kennisopbouw bemoeilijkt. Ook het gebrek aan landelijke ervaringen, voorbeelden en handleidingen draagt bij aan het gevoel dat SMP-toepassing in buitenstedelijk gebied meer pionieren is, met minder zekerheid over zowel de kwaliteit van de ecologische onderbouwing als de kans op een juridisch houdbare vergunning.

Ook de juridische risico's zijn groter. Buitenstedelijke ontwikkelingen, zoals nieuwe woonwijken, infrastructuur of grootschalige gebiedsontwikkeling, hebben een bredere en intensievere ruimtelijke impact. Hierdoor moeten maatregelen eerder en op grotere schaal worden getroffen, en moeten hun effecten over meerdere jaren aantoonbaar zijn. Wanneer dit onvoldoende overtuigend is, ontstaat een grotere kans op bezwaar- en beroepsprocedures, wat de uitvoeringszekerheid beperkt.

Tegelijkertijd kent een SMP in buitenstedelijk gebied wel degelijk voordelen. Omdat ontwikkelingen in deze gebieden vaak omvangrijk en meerjarig zijn, kunnen SMP's juist leiden tot schaalvoordelen. De kosten van een gebiedsbrede nulmeting, monitoring en maatregelpakket worden binnen een SMP namelijk één keer gemaakt, maar gelden vervolgens voor een grote reeks projecten. Dit staat in contrast met projectgebonden vergunningen, die telkens opnieuw ecologisch onderzoek, separate effectbeoordelingen en maatwerkmaatregelen vereisen, met bijbehorende kosten per project. Bij grotere gebiedsprogramma's kan een SMP daardoor voordeliger zijn dan een reeks losse vergunningen, zeker wanneer veel deelprojecten vergelijkbare soorten raken.

Daarnaast biedt een SMP meer strategische regie: leefgebiedverbetering, mitigatie en compensatie kunnen op logische plekken worden geconcentreerd, waardoor maatregelen efficiënter en ecologisch effectiever kunnen worden uitgevoerd dan wanneer ze versnippert over vele projectlocaties moeten worden gerealiseerd. Ook ontstaat door gebiedsgerichte monitoring beter inzicht in trends en populatiedynamiek, wat op termijn leidt tot beter voorspelbare en meer juridische houdbare besluitvorming.

Tot slot kunnen in buitenstedelijke gebieden maatregelen soms eenvoudiger en goedkoper worden gerealiseerd dan in stedelijke context. Bijvoorbeeld doordat meer ruimte beschikbaar is voor het creëren of herstellen van leefgebied, ecologische verbindingen of compensatie in de vorm van landschapselementen. Hierdoor kunnen de maatregelen per hectare of per project gunstiger uitvallen dan binnen stedelijke omgeving.

Daarmee zijn de financiële kosten van een buitenstedelijk SMP weliswaar in absolute zin hoger, maar in relatieve zin, afgezet tegen het alternatief van projectmatige vergunningen, kan het instrument juist kostenefficiënt en uitvoeringsbevorderend zijn. Dit betekent niet dat de kosten voor de vergunninghouder lager uitvallen, sterker nog, die zijn over het algemeen vele malen hoger dan bij losse vergunningen het geval is. Waar het in deze vergelijking om gaat is de totaalsom van alle losse projecten (door meerdere initiatiefnemers) op één grote hoop afwegen tegen het eenmalig in kaart brengen van ecologische waarden en eenmalig aanvragen van een gebiedsgerichte vergunning. Op dat moment zijn de kosten van een SMP, relatief gezien, lager dan bij losse vergunningen. In de praktijk komen de financiële en capaciteitslasten echter nog te veel bij één partij, zijnde de vergunninghouder, te liggen.

5 Ervaringen SMP’s

In dit hoofdstuk worden de ervaringen van gemeenten, provincies, woningcorporaties, omgevingsdiensten en uitvoerende partijen met SMP’s beschreven. Op basis van een breed scala aan interviews (bijlage 3) is inzicht verkregen in hoe SMP’s in de praktijk functioneren, welke meerwaarde zij bieden en welke knelpunten organisaties ervaren bij de ontwikkeling, uitvoering en monitoring ervan. Daarnaast wordt ingegaan op de gewenste doorontwikkeling van SMP’s, zowel inhoudelijk als organisatorisch. Het hoofdstuk geeft daarmee een integraal beeld van de huidige stand van zaken én de richting die betrokken partijen wenselijk achten om SMP’s toekomstbestendig, werkbaar en effectief te maken.

5.1 Ervaren meerwaarde

Uit de gesprekken blijkt dat SMP’s breed worden gewaardeerd omdat zij een verschuiving mogelijk maken van individugerichte naar gebieds- en populatiegerichte natuurbenadering. Hierdoor ontstaat meer overzicht, duidelijkheid en efficiëntie in planvorming en vergunningverlening. SMP’s ondersteunen sneller en juridisch zekerder werken, bevorderen natuurinclusief bouwen en versterken samenwerking en gedeeld eigenaarschap tussen partijen. Daarnaast dragen zij, mits goed gecommuniceerd, bij aan bewustwording en helderheid voor zowel professionals als inwoners.

Gebiedsgerichte en populatiegerichte benadering

Uit de interviews blijkt dat gemeenten, provincies en woningcorporaties de meerwaarde van Soortenmanagementplannen onderschrijven, hoewel ook voldoende knelpunten bekend zijn (zie 5.2). Een vaak genoemde plus is dat een SMP gebiedsgericht werken mogelijk maakt: niet langer staat het individu centraal, maar de populatie en de staat van instandhouding.

Dit geeft ruimte voor een efficiëntere en ecologisch betere aanpak en sluit in feite ook beter aan op het doel van soortenbescherming onder de natuurwetgeving. Diverse gemeentes benadrukken dat een SMP zorgt voor overzicht van soorten, inzicht in verblijfplaatsen en duidelijkheid in maatregelen. Hierdoor ervaren zij dat renovatie, verduurzaming en sloop/nieuwbouw sneller worden uitgevoerd: tijdsintensieve individuele onderzoeken en langdurige vergunningsprocedures worden grotendeels voorkomen.

Ondersteuning van planvorming en natuurinclusief werken

Woningcorporaties ervaren het SMP als een instrument dat onzekerheid wegneemt in planvorming, omdat het wettelijk belang en de alternatievenafweging vooraf al zijn onderbouwd in het SMP. Ook wordt het SMP gezien als een middel om natuurinclusief werken structureel te bevorderen. Gemeenten geven aan dat SMP's sturingsmogelijkheden bieden om betere groenstructuren en leefgebieden voor soorten in te bouwen bij zowel bestaande bouw als nieuwbouw. Het SMP is in die zin ook een stok achter de deur voor eigen biodiversiteitsbeleid omdat aan het SMP een wettelijke verplichting vastzit.

Samenwerking en gedeeld eigenaarschap

Samenwerking is een andere belangrijke meerwaarde. In meerdere regio's werken gemeenten, corporaties en provincies samen in onderzoek, monitoring en financiering. Dit leidt tot gedeelde verantwoordelijkheid en gedeelde kennis en kan ook tot kostendeling leiden.
Kostendeling is in de praktijk nog nauwelijks zichtbaar omdat op dit moment vaak gemeenten de aanjager zijn van een SMP en daarvoor alle kosten dragen. Om draagvlak te behouden, is kostendeling met andere gebruikers van een SMP op termijn mogelijk wel nodig. Provincie Utrecht is op dit moment bezig met een initiatief om te komen tot een systeem voor structurele bijdragen door ontwikkelaars en woningcorporaties om de financiële lasten bij gemeenten te verlagen. Het idee daarbij is dat iedere ontwikkelaar of corporatie per project een X bedrag afdraagt. Zo worden de financiële lasten van een SMP beter verdeeld tussen publieke en private gelden. Gelet op dit initiatief is het slim om hierbij mee te kijken of aan te haken om te bepalen of zoiets breder inzetbaar is.

Bewustwording en verduidelijking voor inwoners

Tot slot blijkt dat SMP's, met ondersteunende communicatie kunnen, bijdragen aan bewustwording: bij professionals, bij corporaties én bij inwoners. SMP's ontzorgen particuliere eigenaren doordat het duidelijker wordt wat moet en wat mag, en ze bieden gemeenten grip op de ecologische kwaliteit in een gebied.

5.2 Ervaren knelpunten

Hoewel SMP's duidelijke meerwaarde bieden worden er ook uitvoeringsknelpunten ervaren. De complexiteit van beheer en monitoring vraagt veel capaciteit, terwijl interne organisatie en budgetten hier vaak nog niet op zijn ingericht. De vereiste monitoring en specialistische onderzoeken leggen extra druk op ecologische capaciteit, die schaars is en niet altijd aansluit bij de hoge eisen in SMP's. Daarnaast leidt variatie in provinciale eisen, interpretaties en vergunningsprocessen tot onzekerheid en vertraging.

Financiële lasten van onderzoek tot uitvoering vormen een belangrijke belemmering, vooral voor kleinere gemeenten en particuliere eigenaren. Hierdoor staat zowel de praktische uitvoerbaarheid als de naleving van ecologische verplichtingen onder druk.

Complexe uitvoerbaarheid en beperkte capaciteit

Het eerste grote knelpunt betreft de complexiteit van de uitvoerbaarheid van SMP's. Niet alle SMP's zijn voldoende aangesloten op de praktijk. Het gebruik door particulieren, de registratie van de genomen maatregelen en de controle daarop blijken vaak niet helemaal te verlopen zoals bedacht. Het is dus belangrijk dat tijdens het opstellen van een SMP ook de praktische uitvoerbaarheid getoetst wordt bij toekomstige gebruikers. Hierin verschilt een SMP met een losse vergunning doordat vele gebruikers bediend moeten worden en de maatregelen in het SMP op veel typen bebouwing moeten passen. Veel SMP's blijken daarnaast intensief in beheer, administratie en monitoring. Gemeenten noemen dat er intern vaak onvoldoende capaciteit is, of dat de verantwoordelijkheden onvoldoende geborgd zijn. Een aantal gemeentes geven aan dat er voor het beheren van een SMP een volledige formatieplaats nodig is. Hierin is in de begrotingen en formatieplaatsen nog niet altijd voorzien, waardoor goed beheer niet mogelijk is.

Monitoring en onderzoek last

Het monitorings- en onderzoeksregime vormt voor veel SMP-vergunninghouders een grote uitdaging. De meeste SMP's bevatten zeer intensieve monitoringsverplichtingen en deze verplichtingen wisselen behoorlijk per provincie. Ecologen zijn schaars en er is vaak gespecialiseerde kennis nodig of er worden specifieke methodes zoals zenderonderzoek vereist. Tegelijkertijd zijn moderne technieken nog niet breed aanvaard, waardoor kansen op kostenbesparing beperkt blijven. Meerdere provincies signaleren onduidelijkheid over hoe monitoringsdata wordt gebruikt en wie waarvoor verantwoordelijk is. Daarbij wordt door gemeenten ervaren dat zij, met de monitoring, kennislacunes aan het opvullen zijn (staat van instandhouding) waarvan zij het gevoel hebben dat die verantwoordelijkheid eerder bij de provincies hoort.

Juridische en bestuurlijke variatie tussen provincies

Een derde knelpunt ligt in de juridische en bestuurlijke processen. Diverse gemeenten ervaren dat provincies en omgevingsdiensten sterk variëren in eisen, uitgangspunten, interpretaties en voorschriften. Dit geldt overigens ook bij reguliere losse vergunningen, en daarin zijn SMP's dus niet uniek. Dit zorgt niet alleen voor een ongelijk speelveld ook kan dit invloed hebben op het proces en de kosten van de advies- en onderzoeksbureaus. Een gemeente geeft zelfs aan dat dit leidde tot jarenlange vertraging, doordat voorschriften voortdurend werden aangepast. Ook benoemen provincies dat landelijke kaders ontbreken, waardoor (grote) verschillen ontstaan bij vergunningverlening en handhaving.

Impact van landelijke regelingen op SMP-bereidheid

Door provincies is gevoeld dat bij de introductie van SMP door isolatie-opgave de samenwerking tussen rijk en provincies erg goed was. Ook de SPUK-regeling is erg positief gevallen bij de provincies (en gemeenten) omdat deze deels voorziet in het opvangen van financiële lasten bij gemeenten en gemeenten zo aanzet tot het initiëren van een SMP.

Bij introductie van de landelijke aanpak Natuurvriendelijk Isoleren en de omgevingsregeling voor het toepassen van eDNA-onderzoek is die samenwerking door veel provincies minder gevoeld. Bij provincies overheerst het gevoel dat er een gebrek was aan communicatie en overleggen op bestuurlijk niveau. Zowel de NVI-aanpak als de omgevingsregeling voor eDNA hebben mogelijk zelfs een averechts effect gehad op de bereidheid van gemeenten om nog met SMP te starten. Daar liggen ook juridische onzekerheden aan ten grondslag want deze landelijke ontwikkelingen vormen een risico voor nog af te geven of afgegeven SMP-vergunningen.

Financiële druk

Ook financieel zijn er knelpunten: grote opgaven met bijbehorende hoge kosten als het gaat om nulmeting, monitoring en implementatie worden door veel gemeenten als zwaar ervaren. Subsidies zijn beperkt, en budgetdruk maakt het moeilijk om het brede potentieel van SMP's te benutten. Vooral kleinere gemeenten, dorpskernen en buitengebieden worstelen met kosten-batenafwegingen. Daarbij worden vooral de kosten na het verkrijgen van de vergunning als vervelend ervaren. De meeste gemeenten hebben aan de voorkant goed in beeld welke kosten bij de nulmeting en het opstellen van het SMP gemoeid zijn. De kosten voor implementatie en gebruik van het SMP, met bijbehorende monitoring en administratie, worden steevast onderschat. Omdat deze kosten bij de huidige SMP's vaak bij één gemeente liggen, worden ze als hoog ervaren. Toch is een SMP nog steeds financieel voordeliger dan het los uitvoeren van alle onderzoeken per woning of gebouw. Echter, door de kosten als gemeente te dragen en (vaak) niet te delen, worden de financiële lasten als zwaar ervaren. Een mogelijke oplossing hiervoor is het verdelen van deze kosten tussen vergunningaanvrager en vergunninggebruiker. Zoals eerder in paragraaf 5.1 is beschreven wordt in Utrecht gewerkt aan een systeem om de financiële lasten ook deels bij vergunninggebruikers neer te leggen.

Ook provincies ervaren een financiële druk van de grootschalige vraag naar SMP's. Hoewel zij niet direct meebetalen aan een SMP-vergunning, worden provincies wel belast met extra taken. Enerzijds moeten zij aan de beleidskant duidelijke kaders schetsen en anderzijds wordt ook de vergunningverlening zwaar belast. Vergunningstrajecten, maar ook de jaren na het afgeven van een vergunning, vergen veel tijd van vergunningverleners. Hoewel in theorie het verlenen van gebiedsgerichte vergunningen zou moeten leiden tot een verlaagd aantal vergunningsaanvragen vergt de complexiteit van een SMP-vergunning veel tijd en aandacht. Hierop zijn provincies nog onvoldoende ingericht qua capaciteit.

Hoge investering voor particulieren

Tot slot is de praktische uitvoerbaarheid voor particulieren, kleine partijen en ingrepen een hardnekkig knelpunt. De combinatie van ongeschikt (natuurvrij) maken, nacontrole en soms oplevercontrole is duur en omslachtig. Dat ligt niet eens zozeer aan de eis om voorzieningen voor vogels of vleermuizen aan te brengen, maar vooral de noodzaak tot het inhuren van verschillende partijen. Een isolatiebedrijf heeft in veel gevallen immers niet de expertise of het mandaat om een gebouw natuurvrij te maken, beschikt niet over de middelen om voorzieningen in te bouwen en heeft niet de ecologische expertise om controles uit te voeren. Het gevolg is dat tot wel 3 verschillende partijen nodig zijn voor een simpele ingreep zoals isoleren.

Dit wordt in de situatie zonder SMP niet gevoeld, omdat vooral particulieren (onbewust) geen rekening houden met de natuurbeschermingsregels. Hier schiet ook handhaving en toezicht al sinds inwerkingtreden van de flora- en faunawet te kort. De kosten staan daarnaast vaak niet in verhouding tot de originele ingreep (isolatie). Hierdoor wordt vaak zonder vergunning geïsoleerd, wat zowel uitvoerbaarheid als ecologische doelen onder druk zet.

Te snelle doorvoering nieuwe methoden

Vanwege de beperkte capaciteit aan ecologen is er landelijk gezien de behoefte en wens om slimmer en sneller te meten. Meten van de bestaande populaties is een van de basisbehoeften voor het opstellen van een SMP en dus zijn snelle en innovatieve methodes gewenst. Voorbeelden hiervan zijn onder andere de battracker, Sensor flooding en eDNA. Daarbij wordt sensor flooding soms als vervanging van regulier batdetectoronderzoek voor SMP's gezien terwijl battracker en eDNA eerder aansluiten op losse projecten.

Toch wordt opgemerkt dat sommigen van deze methodes die ontwikkeld worden te snel als oplossing worden gezien en gepresenteerd. Zowel in Limburg als in provincie Noord-Brabant wordt momenteel getest met een innovatieve methode. De zogeheten Sensor Flooding methode, wordt gepresenteerd als (deel)oplossing voor het ecologentekort, maar het is nog onduidelijk of de behaalde resultaten tot een SMP en bijbehorende vergunning kunnen leiden. Vooral vanuit provincies heerst het gevoel dat deze methode onterecht door gemeenten als oplossing wordt gezien. Nieuwe methodes zouden idealiter eerst getest moeten worden voordat deze ingezet kunnen worden. Bij voorkeur met duidelijke protocollen/voorwaarden over op welke wijze een nieuwe techniek goed inzetbaar is.

5.3 Gewenste ontwikkelingen

Er is brede behoefte aan verdere doorontwikkeling van SMP's, waarbij met name landelijke standaardisatie, uniformere onderzoeks- en monitoringskaders en betere ondersteuning centraal staan. Gemeenten en adviespartijen pleiten voor duidelijke landelijke richtlijnen, terwijl provincies daarnaast wel ruimte willen houden voor regionale verschillen en maatwerk. Samenwerking tussen provincies, het Rijk en adviesbureaus zal daarin essentieel zijn. Daarnaast wordt gevraagd om vereenvoudiging van procedures, toepassing van moderne monitoringstechnieken en mogelijkheden om SMP's breder in te zetten en natuurinclusieve nieuwbouw. Ook bestaat behoefte aan betere rolverdeling, structurele ondersteuning en een toekomstgericht ecologisch kader dat innovatie en effectiviteit bevordert. In hoofdstuk 7 wordt een voorzet gedaan voor welke van deze ontwikkelingen met voorrang gewenst zijn.
Zo wordt een zekere ondergrens gepresenteerd welke onderdelen van de SMP-systematiek helderder of meer gestandaardiseerd uitgewerkt moeten worden om het instrument beter en breder inzetbaar te maken.

Behoefte aan landelijke standaardisatie en kaders

De geïnterviewde partijen zien diverse noodzakelijke doorontwikkelingen om SMP's toekomstbestendig én breed inzetbaar te maken. Allereerst wordt door gemeenten en ecologische adviespartijen gepleit voor landelijke standaardisatie: uniforme onderzoeksprotocollen, richtlijnen voor maatregelen, handreikingen voor monitoring en centrale registratiesystemen.

Dit zou de grote verschillen tussen provincies verkleinen en de juridische onzekerheid rond vergunningverlening verminderen. Gemeenten vragen daarbij om meer richting vanuit het Rijk, bijvoorbeeld voor structuur van SMP's, onderzoeksmethoden en natuurinclusieve bouwstandaarden. Hoewel die sturing vanuit het Rijk door gemeenten als behoefte wordt gezien, zijn provincies juist minder enthousiast over opgelegde regels vanuit het Rijk. Zij stellen dat het standaardiseren van landelijke aanpak het beste van onderop kan gebeuren. Daarvoor is een goede samenwerking tussen Rijk, provincies en adviesbureaus gewenst. Het Rijk zou, volgens provincies, daarin een faciliterende rol kunnen spelen door het opstellen van landelijk beleid dat aansluit op SMP's of via financiële middelen.

Daarnaast wordt benadrukt dat een landelijke standaard voor algemene soorten het meest wenselijk is, omdat deze soorten in vrijwel alle gemeenten voorkomen en veel worden geraakt door werkzaamheden in de gebouwde omgeving. Daarbij moet maatwerk altijd mogelijk blijven voor zeldzamere of gebiedsspecifieke soorten, die specifieke ecologische eisen stellen en waarvoor generieke maatregelen niet volstaan. Ook is er sterke behoefte aan duidelijke standaarden voor veel uitgevoerde kleine, vaak vergunningsvrije werkzaamheden, zoals het plaatsen van een dakkapel, gevelaanpassingen of kleine onderhoudswerkzaamheden. Voor deze categorie wordt nu vaak per project geïmproviseerd, terwijl landelijke standaardmaatregelen de uitvoeringspraktijk zouden vereenvoudigen, de voorspelbaarheid vergroten en de druk op gemeenten en adviesbureaus zouden verlagen. Provincie Utrecht werkt momenteel aan het uitschrijven van standaard Ecologische werkprotocollen (EWP's) om simpele werkzaamheden en mitigerende maatregelen te standaardiseren. Zij zijn voornemens om deze EWP's bij alle SMP's te implementeren en zodoende één provinciale standaard te hebben. Dit kan ook landelijk een kans zijn om de grote verschillen tussen SMP's te verkleinen.

Verdelen van capaciteit en juist inzetten van ecologische adviesbureaus

In de huidige situaties is onder de meeste SMP's nog sprake van een hoge inzet van ecologische adviesbureaus. Dat komt omdat partijen die onder het SMP werken vaak niet de expertise hebben om bijvoorbeeld voorzieningen voor vogels en vleermuizen in te bouwen en onvoldoende kennis hebben over het natuurvrij maken van een gebouw. Dat leidt tot fouten en dus de wens om werkzaamheden onder een SMP onder begeleiding van een deskundig ecoloog uit te voeren. Hoewel dat bij reguliere vergunningen ook een probleem is, wordt de druk nu bij SMP's pas echt ervaren. Een gewenste ontwikkeling is dus het opleiden van aannemers, isoleerders en bouwers om op een eco-juridisch juiste manier natuurvrij te maken en voorzieningen voor vogels en vleermuizen op de juiste manier toe te passen. Op dat moment zou ecologische begeleiding en nacontroles tot een minimum beperkt kunnen worden en kan de capaciteit van ecologische adviesbureaus benut worden bij afwijkende projecten met maatwerk, bij monitoring en bij evaluatierondes.

Ruimte voor regionale afwegingen

Naast de oproep tot uniformiteit geven de provincies aan juist geen sterke landelijke sturing te willen. Zij hechten aan hun rol als bevoegd gezag, aan regionale en ecologische verschillen en aan de ruimte om een eigen (politieke) afwegingen te maken.

Daarbij speelt onder andere de verantwoordelijkheid die provincies hebben voor het in een goede staat van instandhouding brengen van beschermde soorten. Provincies zijn in dat kader verantwoordelijk voor de vergunningen die zij verlenen en dus is het niet wenselijk als zij geconfronteerd worden met beperkingen opgelegd door het Rijk.

Provincies zien liever ondersteunende landelijke kaders, zoals heldere richtlijnen of financiële instrumenten, dan landelijke verplichtingen of centrale regelgeving die hun beoordelingsvrijheid beperkt. Zij benadrukken dat landelijke uniformering behulpzaam kan zijn, maar alleen wanneer deze niet ten koste gaat van regionale maatwerkmogelijkheden.

Vereenvoudiging van procedures en slimmere monitoring

Ook is er behoefte aan vereenvoudiging en proportionaliteit. Een gemeente stelt voor om met risicogebieden te werken (groen, oranje, rood), zodat alleen waar het ecologisch nodig is zwaar(dere) procedures gelden. Zowel gemeenten als provincies zien kansen in slimmer monitoren, bijvoorbeeld met eDNA, AI-analyse van batloggers of gezamenlijke regionale monitoring in plaats van lokale detailstudies. Gezamenlijke monitoring, misschien zelfs op landelijk niveau, zou ook passen bij sommige monitoringsvragen. Voor het monitoren van de effectiviteit van gerealiseerde voorzieningen is landelijke, of op zijn minst provinciale, samenwerking gewenst. Voor de monitoring van de populaties is het nodig om de gemeentelijke ontwikkelingen af te zetten tegen de landelijke. Specifiek de landelijke populaties van vleermuizen worden echter niet in beeld gebracht door het rijk en men ervaart dat gemeenten nu voor dit probleem betalen. Monitoren van de landelijke staat van populaties en de trends daarvan zou een Rijksaangelegenheid moeten zijn. Dit zou forse kosten en capaciteit besparen. Een ander voordeel van door het Rijk gestuurde, en dus op alle plekken gelijke monitoringsmethoden, is dat onderling vergelijk makkelijker mogelijk is. Zowel tussen de lokale populatie en de landelijke als lokale populaties onderling.

Verbreding toepassing

Een andere gewenste ontwikkeling is verbreding van SMP’s. Meerdere gemeenten en provincies overwegen uitbreiding naar buitengebieden, naar andere soorten (zoals egels, dassen, padden, marterachtigen) of zelfs naar bredere biodiversiteitsopgaven. Een van de provincies werkt al aan gebiedsgerichte SMP’s voor uitbreidingslocaties en ziet kansen voor integratie met Natuurinclusief Bouwen en duurzame gebiedsontwikkeling. Ook wordt gepleit voor SMP’s die nieuwe verdienmodellen of financieringsconstructies ondersteunen, bijvoorbeeld door koppeling aan de woningbouwopgave en bedrijventreinenontwikkeling.

Natuurinclusieve nieuwbouw

Daarnaast wordt onderstreept dat natuurinclusief bouwen structureel geborgd moet worden in nieuwbouw. Nieuwe wijken en grootschalige gebiedsontwikkelingen/werklandschappen bieden namelijk kansen om permanente, hoogwaardige verblijfplaatsen en ecologische structuren direct in het ontwerp te integreren. Door natuurinclusieve voorzieningen standaard in bouwvoorschriften of SMP-maatregelen op te nemen, kan langdurige verbetering van populaties worden bereikt, in plaats van tijdelijke compensatie in bestaande bebouwing. Verschillende partijen benadrukken dat investeren in nieuwbouw essentieel is om de staat van instandhouding van soorten structureel te verbeteren en toekomstige beschermingsdruk te verminderen.

Daarnaast kan het koppelen van een SMP aan breder biodiversiteitsbeleid ertoe kan leiden dat ook voor andere dan de strikt vergunde soorten aanvullende eisen kunnen worden gesteld. Daarmee wordt het belang van die soorten geborgd.
Ook wordt sterker onderbouwd waarom, in het kader van de bescherming van flora en fauna, een SMP in aanmerking komt voor een vergunning. Een SMP fungeert zo tevens als een ‘stok achter de deur’ voor de uitvoering van de eigen biodiversiteitsambities, doordat maatregelen die verder reiken dan de vergunningssoorten structureel worden meegewogen en geborgd binnen dezelfde gebiedsaanpak.

Ondersteuning, rolverdeling en kennisinfrastructuur

Daarnaast vragen zowel gemeenten als provincies om betere ondersteuning en rolverdeling. Partijen willen dat provincies en omgevingsdiensten faciliterend optreden in plaats van puur toetsend. Daarvoor zijn wel financiële middelen nodig vanuit het Rijk om capaciteit vrij te maken bij provincies en omgevingsdiensten die nu nog vaak met ondercapaciteit kampen en daardoor deze diensten onvoldoende kunnen leveren. Ook bij gemeenten leeft de wens structurele financiële ondersteuning te krijgen in implementatie en monitoring. Sommige partijen pleiten zelfs voor regionale of landelijke monitoringsteams of gezamenlijke ecologische expertpools.

Toekomstgericht ecologisch kader

Tot slot wordt een toekomstgericht ecologisch kader gevraagd: beter inzicht in bewezen effectieve maatregelen, betere onderbouwing van populatiedynamiek, en ruimte voor innovatie. Dit moet voorkomen dat SMP’s te zwaar leunen op individuele verblijfplaatsen en daarmee hun eigen doel voorbijschieten. De wens is een meer praktische, effectieve en toekomstbestendige aanpak die én de ecologie én de uitvoering versterkt.

6 Bredere inzet SMP’s

6.1 Welke bredere inzet is denkbaar?

Hoewel SMP’s nu vooral worden ingezet voor onderhoud, renovatie, isolatie en sloop-nieuwbouw in de bebouwde kom, biedt het instrument bredere mogelijkheden. Uit gesprekken met gemeenten, provincies, woningcorporaties, uitvoerende partijen en experts blijkt dat SMP’s mogelijk ook kunnen bijdragen in andere domeinen, zoals grootschalige gebiedsontwikkeling en uitleglocaties, overheids- en semioverheidsvastgoed, industrie- en bedrijventerreinen en Defensieactiviteiten. Sterker nog, lokaal worden SMP’s al ingezet voor bijvoorbeeld woningbouw of de bouw van een industrieterrein. Daar zijn dus al voorbeelden van bijvoorbeeld in Katwijk (woningbouw) en Tilburg (bedrijventerrein).

6.1.1 Binnenstedelijk

In de huidige situatie worden SMP’s nog veelal binnenstedelijk ingezet en gekoppeld aan opgaven die direct te maken hebben met de bestaande bebouwing. Een verbreding binnen deze stedelijke context kan bestaan uit het meenemen van de openbare ruimte met bijvoorbeeld een laanbomenbeheer of beheer van openbare wateren. Hiermee kan een bestaand SMP ook voor andere soorten dan gebouwbewonende soorten werken.

Dat geeft op zijn beurt de mogelijkheid om beheer voorspelbaarder en zonder losse vergunningen mogelijk te maken en de populaties van aanwezige soorten beter te borgen.

6.1.2 Buitenstedelijk

Grootschalige gebiedsontwikkeling en uitleglocaties

Bij nieuwe woonwijken of grote uitbreidingslocaties en ook (renovatie)bedrijventerreinen kan een gebiedsgericht planmatige aanpak behulpzaam zijn. Een SMP kan vooraf inzicht geven in aanwezige soorten én in de benodigde toekomstige leefgebieden, zodat ecologische inpassing en woningbouwprogrammering vanaf de start hand in hand gaan. Door populatiedoelen centraal te stellen, kan een SMP richting geven aan groene structuren, waterberging, natuurvriendelijke inrichting en natuurinclusieve bouwstandaarden binnen nieuwe wijken. Daarnaast kan een SMP ook voor langere termijn geldig blijven binnen een dergelijke nieuwbouwlocatie. Op termijn zijn immers ook bij nieuwbouw werkzaamheden noodzakelijk en zal een SMP de aanwezig soorten ook op lange termijn kunnen blijven borgen.

Overheids- en semioverheidsvastgoed en bijbehorende terreinen

Gemeenten, provincies, waterschappen, onderwijsinstellingen en zorginstellingen beschikken over omvangrijke vastgoedportefeuilles en terreinen. Een SMP kan hier een raamwerk bieden voor planmatig onderhoud en verduurzaming van individuele terreinen, waardoor individuele onderzoeken worden voorkomen en beleidsdoelen voor biodiversiteit structureel worden geborgd. Dit geldt niet alleen voor gebouwen, maar ook voor groene buitenruimtes, oevers, sportparken en andere terreinen. Echter een SMP biedt geen uitkomst voor organisaties met verspreid bezit die één overkoepeld SMP willen inzetten. In die situatie sluit het niet aan bij de populatiegedachte van een SMP.

Industrie- en bedrijventerreinen

Hoewel bedrijventerreinen vaak minder worden geassocieerd met biodiversiteit, kunnen zij belangrijke functies vervullen voor soorten zoals vleermuizen, gierzwaluwen, mussen, marters en verschillende insectensoorten. Een SMP kan helpen om beheer, herstructurering en verduurzaming, zoals dakrenovaties, zonnepanelenoplossingen of vervangingsopgaven, te combineren met robuuste maatregelen voor soorten. Dit maakt het mogelijk dat economische ontwikkeling en soortenbescherming elkaar versterken. Ook voor nieuw te realiseren industrie- of bedrijventerreinen kan een SMP uitkomsten bieden. Vaak worden bedrijventerreinen gefaseerd opgebouwd en komt men in de knel wanneer de beschermde natuurwaarden steeds meer onder druk komen te staan. Door voorafgaand hieraan met een SMP te borgen hoe, waar en wanneer deze beschermde natuurwaarden geborgd worden, kan met een SMP de bouw van industrie- of bedrijventerreinen sneller doorlopen worden.

Defensieactiviteiten

Defensieterreinen omvatten grote, vaak weinig verstoorde gebieden waar diverse soorten voorkomen. Deze terreinen kennen bovendien regelmatig onderhouds- en bouwopgaven. Een SMP voor defensielocaties kan bijdragen aan structurele bescherming van gevoelige soorten, terwijl onderhouds- en bouwopgaven doorgang kunnen vinden zonder telkens nieuwe ecologische procedures te moeten doorlopen.

Voor militaire objecten en grootschalige terreinbeheertaken biedt een SMP de mogelijkheid om vooraf heldere kaders te stellen voor zowel ecologie als operatie.

6.2 Juridische en beleidsmatige randvoorwaarden

Een bredere toepassing van soortenmanagementplannen vraagt om heldere juridische en beleidsmatige kaders. De Omgevingswet biedt in de basis ruimte voor gebiedsgerichte instrumenten zoals SMP's, mits deze aantoonbaar bijdragen aan de borging van de staat van instandhouding van beschermde soorten en passen binnen de systematiek van de natuurregels binnen de omgevingswet. Daarvoor is een omgevingsvergunning op basis van een SMP een mogelijkheid, maar een SMP kan ook in een programma landen. Een programma kan ingezet worden om een SMP breder en nog gemakkelijker in te zetten. Voordelen van een programma zijn dat er een digitaal stelsel beschikbaar is en dat er geen doorschrijving van een vergunning meer nodig is omdat de regels hoe men omgaat met (potentieel aanwezige) beschermde soorten te allen tijde en voor iedereen gelden.

Daarnaast speelt de schaalvraag een belangrijke rol. Wanneer SMP's gebieds- of zelfs provinciegrens overschrijden, ontstaat de vraag wie bevoegd gezag is en wie onderzoeksprotocollen vaststelt.

Een ander beleidsmatig vraagstuk betreft de omgang met tijdelijke activiteiten en veranderende gebiedssituaties. Bij uitbreiding van SMP's naar nieuwbouwlocaties, bedrijventerreinen of infrastructuurprojecten kan sprake zijn van tijdelijke ingrepen (bijvoorbeeld het tijdelijk verplaatsen of creëren van leefgebied) of van gebieden die na afronding van een project een geheel andere functie krijgen. Dit roept vragen op over de houdbaarheid van compenserende maatregelen, de continuïteit van monitoring en de ecologische rol van het SMP na afloop van de looptijd. Recente jurisprudentie heeft aangetoond dat ook na aflopen van een vergunningstermijn aan vereiste compensatiemaatregelen voor beschermde soorten voldaan moet zijn, zelfs wanneer die buiten vergunningstermijn onvoldoende conform voorschriften blijken. Ook wanneer soorten zich later spontaan vestigen of juist verdwijnen, moet duidelijk zijn hoe dit juridisch wordt vertaald in verplichtingen en mogelijkheden tot herziening.

Tot slot vraagt een bredere inzet van SMP's om beleidsmatige verankering binnen gemeentelijke en provinciale programma's voor woningbouw, verduurzaming, klimaatadaptatie en biodiversiteit. Een SMP kan alleen effectief functioneren wanneer het instrument integraal wordt meegenomen in ruimtelijke plannen, uitvoeringsagenda's en beheerregimes, zodat ecologische borging niet los staat van andere ruimtelijke opgaven.

6.3 Argumenten voor een bredere inzet van SMP's

SMP's bieden, naast hun huidige toepassing, ook bredere kansen voor het ruimtelijk domein. Ze zijn niet alleen geschikt als mitigatie-instrument voor bestaande bebouwing, maar kunnen ook strategisch worden ingezet in uiteenlopende ruimtelijke opgaven. SMP's vergroten de voorspelbaarheid en versnellen processen, doordat je er eerder mee aan de slag gaat en dus meer inzicht hebt bij de start van zo'n proces.

Ze versterken bovendien de soortenbescherming op populatieniveau. Daarnaast verlagen ze de uitvoerings- en onderzoekslasten voor de initiatiefnemer.
Ook maken ze het eenvoudiger om ecologische en ruimtelijke doelen met elkaar te verbinden.
Voor initiatiefnemers bieden SMP's een stabiel en langjarig juridisch-ecologisch kader, wat vooral bij complexe, grootschalige of zich herhalende ontwikkelingen waardevol is.

Vergroting van voorspelbaarheid en versnelling van ruimtelijke processen

Een SMP biedt een gebiedsdekkende ecologische onderlegger die vooraf duidelijk maakt welke soorten aanwezig zijn en welke ecologische functies moeten worden geborgd. Door deze informatie op gebiedsniveau te organiseren in plaats van per project, ontstaat vroegtijdige duidelijkheid over haalbaarheid, benodigde maatregelen en uitvoeringscondities. Daarmee neemt de voorspelbaarheid van werkprocessen toe en worden vertragingen door seizoensgebonden onderzoek of late vondsten sterk beperkt. Dit principe werkt niet alleen in bestaande wijken, maar ook in grotere gebiedsontwikkelingen, bedrijventerreinen of infrastructurele trajecten waar veel deelprojecten elkaar opvolgen.

Effectievere bescherming en versterking van soorten op populatieniveau

SMP's verschuiven de focus van individuele verblijfplaatsen naar populatiegerichte bescherming. Deze benadering maakt het mogelijk om ecologische structuren, zoals landschappelijke verbindingen, foerageerroutes en jaarrond functionele leefgebieden, integraal te versterken. Bij toepassing in grotere gebieden, zoals uitbreidingslocaties en industriële zones, biedt dit kansen om ecologische kwaliteit structureel te verbeteren. In plaats van mitigatie achteraf kan met SMP's al in de planvorming richting worden gegeven aan ecologisch robuuste gebiedsinrichting.

Vereenvoudiging van uitvoering en lagere administratieve lastendruk

Een SMP kan vereenvoudigend en lasten verlagend werken voor de initiatiefnemer vergeleken met de nu nog meest reguliere praktijk om per project een vergunning aan te vragen. Een SMP is lasten verlagend als het gaat om de hoeveelheid onderzoeken vergeleken met het uitvoeren van onderzoeken voor alle losse projecten. Daarnaast is het lasten verlagend bij de procedures voor het aanvragen van vergunningen. Er wordt immers maar 1 onderzoek en 1 vergunning aangevraagd. In de praktijk blijkt echter deze lastenverlaging niet voor iedere partij aan de orde. Gemeentes, die momenteel het vaakst vergunninghouder zijn bij een SMP, ervaren eerder een lastenverhoging omdat alle voorwaarden bij hen komen te liggen.

Ook het gebruik van een SMP kan lasten verlagend werken vergeleken met het aanvragen van vergunningen per project. Echter, ook hierbij zijn nog enkele drempels te overwinnen, zoals het inrichten van goede administratieve systemen en het maken van de juiste werkafspraken met partijen die gebruik maken van een vergunning onder een SMP. Toch zien verreweg de meeste partijen SMP nog steeds als (potentieel) lasten verlagend en vereenvoudiging van processen.

Mogelijkheid om ruimtelijke en ecologische opgaven te koppelen

Een breder gebruikt SMP creëert kansen om meerdere beleidsdoelen binnen de fysieke leefomgeving te verbinden.

Maatregelen voor soortenbescherming kunnen bijdragen aan klimaatadaptatie (bijv. schaduwwerking door groen), wateropvang, stedelijke verkoeling, natuurinclusieve bouw en vergroening van de leefomgeving.
Omdat een SMP gebiedsbreed opereert, kunnen maatregelen strategisch worden geplaatst om meervoudige waarde te creëren. Deze integrale meerwaarde is moeilijk te realiseren met projectgerichte vergunningen.

Daarnaast kan een SMP het biodiversiteitsbeleid aanzienlijk versterken. Doordat een SMP een juridische basis vormt voor een vergunning, kunnen maatregelen voor biodiversiteit steviger worden geborgd dan via vrijwillig of beleidsmatig instrumentarium. Hierdoor kunnen niet alleen de doelsoorten uit de vergunning worden beschermd, maar kan het bredere biodiversiteitsbeleid worden meegenomen, aangescherpt en structureel verankerd in de gebiedsaanpak. Tot slot sluit een SMP aan bij de instructieregels aan gemeenten dat zij rekening moeten houden met natuurbeschermingsrecht en het borgen van natuur in eigen gemeente.

Stabieler ecologisch en juridisch kader voor initiatiefnemers

Initiatiefnemers krijgen met een SMP een voorspelbaar en langjarig juridisch kader waarin ecologische voorwaarden helder zijn vastgelegd. Dit versterkt risicobeheersing binnen complexe projecten en maakt planning en financiering van gebiedsontwikkeling betrouwbaarder. Vooral bij grootschalige ontwikkelingen en meerjarige programma's is deze stabiliteit cruciaal om voortgang te waarborgen.

6.4 Knelpunten bij bredere inzet van SMP's.

Hoewel SMP's in toenemende mate worden gezien als een kansrijk instrument om zowel ecologische borging als procesmatige versnelling te realiseren, brengt een bredere toepassing ervan nieuwe uitdagingen met zich mee. Waar SMP's in de bestaande bebouwde omgeving vooral draaien om een beperkt aantal gebouwbewonende soorten, vraagt gebruik in gebiedsontwikkelingen, bedrijventerreinen, infrastructuurprojecten en buitengebied om een veel complexere ecologische en organisatorische aanpak. Naarmate SMP's worden ingezet in grotere, dynamische of ecologisch diverse gebieden, neemt de ecologische, juridische en organisatorische complexiteit sterk toe. Dit vraagt om diepgaander onderzoek, zwaardere onderbouwing, meer capaciteit en langdurige coördinatie. Daarnaast zorgen ruimtelijke dynamiek, onzekerheden in gebiedsontwikkeling en een tekort aan specialistische kennis voor extra risico's en uitvoeringslasten.

Ecologische complexiteit

Een van de grootste knelpunten bij bredere inzet van SMP's is de ecologische complexiteit. Waar in stedelijke SMP's de focus vaak ligt op gebouwbewonende soorten zoals vleermuizen, gierzwaluwen en huismussen, omvatten bredere gebiedstoepassingen een veel diverser soortenpakket. Denk aan amfibieën, reptielen, kleine marterachtigen, insectensoorten, grondbroeders of soorten die grotere functionele leefgebieden hebben dan binnenstedelijke dieren. Dat geldt bij reguliere vergunningen echter ook in zekere mate. Ook bij een reguliere vergunning in het buitengebied kan een flink pakket aan beschermde soorten aanwezig zijn die vergunningaanvraag en -verlening kan bemoeilijken.

In landelijk gebied kan de grootte van het plangebied wel bepalend zijn voor het inpasbaar zijn van maatregelen. Bij het inzetten van een SMP bij woningbouw in het buitengebied, kan het vergroten van het plangebied juist ruimte geven om soorten goed in te passen. Andersom zijn er soorten die vrijwel niet inpasbaar zijn in een gebiedsontwikkeling.

Het opstellen van een SMP voor grotere (buiten)gebieden vereist diepgaander onderzoek, meerdere seizoensrondes en vaak ook specialistische methodes of langjarige dataverzameling. Deze onderzoeken zijn bij SMP's binnen de bebouwde kom eveneens nodig, maar de scope (aantal te onderzoeken soorten) is dan in veel gevallen kleiner. Zeker in buitengebied en open landschap ontbreekt vaak actuele ecologische basisinformatie, waardoor het opbouwen van een betrouwbare onderlegger kostbaar en tijdsintensief is. Daarnaast is voor veel soorten geen geaccepteerde methode voorhanden waarmee in een groot gebied de populatie in beeld kan worden gebracht. Dit vergroot het risico dat de onderbouwing niet robuust genoeg is om populatiegerichte maatregelen juridisch te dragen.

Daar komt bij dat maatregelen voor de ene soort soms onbedoeld negatieve gevolgen kunnen hebben voor een andere soort. Wat voor de ene soort een verbeterde verblijfplaats, open structuur of extra dekking biedt, kan voor een andere soort juist leiden tot verstoring, predatierisico of verlies van geschikt leefgebied. Dit vraagt om extra zorgvuldige afwegingen, integrale ecologische kennis en soms ook gebiedsspecifieke keuzes waarin niet alle soorten tegelijk optimaal kunnen worden bediend. Hierdoor neemt de complexiteit bij het opstellen van een SMP verder toe en wordt het steeds belangrijker om per gebied expliciet te bepalen welke ecologische doelen prioriteit krijgen.

Juridische en procedurele complexiteit

Bij bredere toepassing van SMP's neemt de juridische complexiteit toe. Een SMP moet, net als bij een reguliere losse vergunning, voor elke betrokken soort aantonen dat de staat van instandhouding niet verslechterd. Het aantonen dat de staat van instandhouding niet verslechterd is bij een reguliere vergunningsaanvraag eveneens nodig, maar daar kan men meestal focussen op een vrij beperkt aantal soorten en een vrij beperkte ontwikkeling. Deze opgave wordt aanzienlijk ingewikkelder als er meerdere soorten, migratieroutes of kritische leefgebieden samenkomen. Dit stelt hoge eisen aan de ecologische onderbouwing en zorgt voor grotere kans op bezwaar- en beroepsprocedures, vooral wanneer delen van het gebied nog ontwikkeld moeten worden of wanneer maatregelen hun effect pas na langere tijd laten zien.

Ook ontstaat juridische afhankelijkheid van tijdige uitvoering: sommige compenserende leefgebieden moeten al jaren vóór gebiedsontwikkeling zijn gerealiseerd. Als deze planning onder druk komt te staan, bijvoorbeeld door grondverwerving, stikstofopgaven of financieringsvraagstukken, kan het gehele SMP instabiel worden. Op dat moment kan de staat van instandhouding onder druk komen te staan omdat onvoldoende geborgd wordt dat leefgebieden en verblijfplaatsen op tijd aanwezig zijn. Dat heeft ook gevolgen voor de juridische houdbaarheid en praktische toepasbaarheid van het SMP. Dit is overigens niet anders bij een reguliere vergunning met een soort waarvoor compensatie tijdig aanwezig moet zijn.

Hoewel SMP's juridisch veel potentie hebben, bestaat er in de praktijk geen eenduidigheid over hun toepasbaarheid bij transformatie-opgaves zoals gebiedsontwikkelingen.

Sommige partijen ervaren een SMP in het buitengebied als een vrijwel onhaalbare opgave, omdat binnen één begrensd gebied alle aangetroffen soorten, zowel strikt beschermde soorten als soorten die onder de specifieke zorgplicht vallen, duurzaam moeten worden geborgd terwijl de gebiedsontwikkeling gelijktijdig plaatsvindt. Daarnaast wijzen enkele provincies erop dat een eenmalige gebiedsgerichte vergunning vaak beter aansluit bij gebiedsontwikkelingen, omdat deze vergunning betrekking heeft op vooraf duidelijk afgebakende ingrepen, in tegenstelling tot een SMP waarbij ontwikkelingen zich over langere tijd uitstrekken en soms meermalen worden doorlopen. Tegelijkertijd benadrukken andere provincies dat SMP's ook voor gebiedsontwikkelingen toepasbaar kunnen zijn, mits het SMP-gebied ruimer wordt afgebakend dan het feitelijke ontwikkelgebied, zodat ecologische samenhang en uitvoerbaarheid beter kunnen worden gegarandeerd.

Organisatorische en uitvoeringsmatige belasting

Een bredere toepassing van SMP's vraagt om langdurige coördinatie, monitoring, saldering en adaptief beheer op gebiedsniveau. Dit legt een zware belasting op gemeenten, provincies, ontwikkelaars en uitvoerende partijen. De benodigde organisatorische structuur, inclusief databeheer, taakverdeling, toezicht, monitoring en jaarlijkse evaluaties, vereist een professionaliseringsslag die misschien niet in alle regio's even haalbaar is.

Vooral kleine en middelgrote gemeenten hebben beperkt interne capaciteit en missen soms de expertise om een complex SMP op te zetten of te beheren. Hierdoor ontstaat risico op afhankelijkheid van externe bureaus, wat kosten verhoogt en continuïteit van kennisoverdracht bemoeilijkt. Voor deze gemeenten in het noodzakelijk om een betere samenwerking en goede uitwisseling te hebben met provincies. Provincies kunnen bij deze gemeenten ondersteunend zijn in de totstandkoming van een SMP.

Ruimtelijke dynamiek en veranderende gebiedsfuncties

Een ander knelpunt bij brede toepassing is de mate waarin gebieden veranderen. In nieuwe woonwijken, bedrijventerreinen of infrastructuurcorridors kunnen leefgebieden tijdens of na uitvoering van projecten sterk veranderen. Deze dynamiek maakt het moeilijker om maatregelen over tien jaar of langer effectief te houden.

Daarnaast kunnen nieuwe soorten zich spontaan vestigen, terwijl andere verdwijnen door natuurlijke fluctuaties. Dit roept vragen op over herziening: wanneer moet een SMP worden aangepast? Hoe gaan partijen om met nieuwe ecologische feiten tijdens de looptijd? Dit vraagt om flexibele beleidsinstrumenten, maar ook om bestuurlijke bereidheid middelen vrij te maken voor tussentijdse aanpassingen.

Gebrek aan specialistische kennis en landelijke samenhang

Veel gemeenten en ontwikkelende partijen geven aan dat bredere toepassing van SMP's vraagt om specialistische ecologische kennis die lokaal niet altijd beschikbaar is.

Zeker buiten de stedelijke context is kennis nodig van soorten die slechts in enkele regio's voorkomen. Hierdoor ontstaat risico op kwaliteitsverschillen tussen regio's.

Maar het ontbreekt niet alleen aan ecologische expertise: ook de kennis over het werken met een vergund SMP is vaak beperkt. Veel partijen zijn zich onvoldoende bewust van wat nodig is om een SMP én de bijbehorende vergunning in stand te houden.

Een SMP vraagt om structurele investering in tijd, deskundigheid en organisatie. Voor ieder SMP is op zijn minst een coördinator nodig die toezicht houdt op uitvoering, monitoring, actualisatie en naleving van maatregelen. Dat zijn taken die in de praktijk vaak worden onderschat. Als het instrument breder wordt ingezet, is landelijke bewustwording nodig over wat een SMP precies is, welke verplichtingen het met zich meebrengt tijdens gebruik en welke beheerlasten structureel moeten worden ingecalculeerd. Zonder deze basiskennis ontstaat het risico dat SMP's worden opgezet zonder voldoende capaciteit om ze duurzaam draaiende te houden.

Onvoorziene ontwikkelingen en lange termijn onzekerheden

Tot slot vormen onvoorziene ontwikkelingen een knelpunt bij SMP's met een brede reikwijdte. Denk aan:

- Veranderingen in waterhuishouding of klimaat
- Stedelijke verdichting of functiewijziging van bedrijventerreinen
- Aanleg van nieuwe infrastructuur
- Verschuivende migratieroutes of opkomst van nieuwe soorten

Omdat brede SMP's vaak voor een langere periode worden vastgesteld, kan deze onzekerheid ertoe leiden dat het plan tussentijds minder goed aansluit bij de ecologische realiteit, terwijl aanpassing juridisch en organisatorisch complex is. In vergunningen met een SMP als grondslag wordt hierop ingespeeld door evaluatiemomenten in te bouwen. Bij evaluatiemomenten is er de mogelijkheid om op punten aanpassingen aan het SMP en in sommige gevallen zelfs de vergunning aan te passen.

7 Conclusie en doorkijk naar het vervolg

Dit hoofdstuk geeft de belangrijkste conclusies en een aantal aanbevelingen op basis van de gesprekken. Met de aanbevelingen uit dit hoofdstuk kan het Rijk samen met provincies en gemeenten gerichte stappen zetten om het instrument toekomstbestendig te maken en optimaal te benutten binnen de grote ruimtelijke en ecologische opgaven van de komende jaren.

7.1 Belangrijkste inzichten

SMP's als waardevol instrument

Uit het rapport blijkt dat soortenmanagementplannen (SMP's) een wezenlijke bijdrage kunnen leveren aan het versnellen en verbeteren van ruimtelijke ontwikkelingen.

Ze vergroten de voorspelbaarheid, versterken de juridische houdbaarheid van vergunningen en stimuleren populatiegerichte soortenbescherming. Daarmee sluiten SMP's beter aan op de systematiek van de Omgevingswet en de Europese natuurbeschermingsregels dan projectmatige vergunningverlening.

Tegelijkertijd laat het onderzoek zien dat deze meerwaarde gepaard gaat met een hoge mate van complexiteit. Juist die combinatie maakt het instrument krachtig, maar ook kwetsbaar. In de praktijk wordt deze complexiteit niet altijd volledig onderkend bij het opstellen, inrichten en beheren van SMP's. Daardoor bestaat het risico dat SMP's te licht worden ingezet, terwijl de uitvoeringslasten, juridische eisen en ecologische verantwoordelijkheden aanzienlijk zijn. De meerwaarde van SMP's komt daarom alleen tot zijn recht wanneer sprake is van voldoende regie en een duidelijke ondergrens in kwaliteit, organisatie en uitvoerbaarheid.

SMP's bieden daarnaast kansen om ecologische doelen te verbinden met woningbouw-, verduurzamings- en klimaatadaptatieopgaven. Deze integrale meerwaarde ontstaat vooral wanneer bestaand beleid, zoals instructieregels natuur, biodiversiteitsbeleid en standaarden voor natuurinclusief bouwen, expliciet wordt ingebed in het SMP en maatregelen gebiedsbreed en programmatisch worden aangestuurd. Het SMP fungeert daarbij primair als juridisch en ecologisch uitvoeringsinstrument, niet als vervanging van visie- of programmavorming, maar als middel om beleid concreet en afdwingbaar te maken. Juist deze uitvoeringsgerichte positie verklaart waarom SMP's in de praktijk veel vragen oproepen en waarom goede afstemming tussen beleid en vergunningverlening essentieel is.

Gemeenten, provincies en uitvoerende partijen zien mogelijkheden om SMP's breder toe te passen, bijvoorbeeld bij uitleglocaties en andere gebiedsgerichte opgaven. Daarbij is het belangrijk deze inzet te vergelijken met de huidige referentiesituatie. Ook zonder SMP zijn ruimtelijke ontwikkelingen vaak complex, kostbaar en juridisch risicovol, doordat per project steeds opnieuw moet worden aangetoond dat de staat van instandhouding niet wordt aangetast. Het gebiedsgerichte karakter van SMP's biedt juist ruimte om deze afweging consistenter en eerder in het proces te maken, mits het instrument zorgvuldig wordt toegepast.

Onder voorwaarden – aandachtspunten uit de praktijk

Hoewel de meerwaarde breed wordt erkend, blijkt in de praktijk dat deze staat of valt met een robuuste ecologische onderbouwing, uitvoerbare maatregelen en een goed georganiseerde beheer- en monitoringsstructuur. Er bestaat momenteel grote variatie tussen provincies en gemeenten in onderzoeksaanpak, monitoringseisen en vergunningverlening. Dit leidt tot onzekerheid bij partijen die in meerdere regio's actief zijn en vergroot verschillen in uitvoeringskwaliteit.

Daarnaast is sprake van structurele tekorten aan kennis, capaciteit en financiële middelen. Niet alleen ecologische expertise is schaars, maar ook kennis over het beheren en bestuurlijk borgen van SMP's. Kosten voor beheer, administratie, monitoring en bijsturing worden regelmatig onderschat.

Een duidelijke organisatorische basis, waaronder een vaste SMP-coördinator, ontbreekt nog vaak, omdat de financiële lasten daarvan aanzienlijk zijn. Dit geldt zowel voor gemeenten als voor provincies.

Ruimte voor regionaal maatwerk

Ondanks de behoefte aan meer uniformiteit blijft regionaal maatwerk noodzakelijk. Te vergaande landelijke standaardisatie kan het vermogen beperken om aan te sluiten bij lokale ecologische en ruimtelijke omstandigheden. De opgave ligt in het combineren van een landelijke ondergrens met ruimte voor regionale afwegingen.

Kanttekeningen bij toepassing in buitenstedelijk gebied

In het buitenstedelijk gebied zorgen grotere soortdiversiteit, grotere leefgebieden en lacunes in gebiedsdata voor extra complexiteit en hogere kosten. Toepassing vraagt hier om een ruimere afbakening van SMP-gebieden en om tijdige, goed verankerde maatregelen. Voor sommige soorten moet nieuw leefgebied al ruim vóór de start van een gebiedsontwikkeling beschikbaar en functioneel zijn.

7.2 Aanbevelingen voor vervolg

Gelet op het voorgaande zijn er verschillende aanbevelingen te doen die volgen uit de praktijk van de huidige SMP's. Het SMP is een complex, maar wanneer goed ingezet, uiterst functioneel middel. Verreweg de meeste partijen geven dan ook aan de voordelen van een SMP te zien, maar tegelijkertijd zijn er verschillende obstakels te overwinnen, zeker wanneer SMP's ook breder dan de binnenstedelijke context worden ingezet. Om deze obstakels te overwinnen is een zekere ondergrens te bepalen in de aanbevelingen die aan het Rijk worden meegegeven. Deze ondergrens wordt hieronder besproken.

Ondergrens bij continuering SMP's

Om SMP's goed aan te laten sluiten op toekomstige ontwikkelingen en daarbij onduidelijkheden bij vergunninghouders en -gebruikers weg te nemen, is allereerst een landelijke aanpak noodzakelijk. Onderdeel van deze landelijke aanpak is communicatie vanuit het Rijk waarin duidelijkheid komt over de wens van het Rijk om het SMP als instrument langdurig en breed in te willen zetten. Daarnaast is het nodig om recht te doen aan alle kennis en ervaring die nu al opgehaald is met het SMP als instrument. Onderzocht kan worden of het Rijk kan ondersteunen bij het in standhouden van de bestaande SMP's op het gebied van financiële impuls of het overnemen van bijvoorbeeld het monitoren van landelijke SvI voor vleermuizen. Ook is het nodig om verheldering te brengen in de mandaten die de verschillende overheden hebben bij deze SMP's en de bijbehorende vergunning. Tussen deze overheden moet ook de samenwerking steviger geborgd en gevoeld worden om gezamenlijk aan de landelijke aanpak te werken. Tot slot moet, om uniformiteit te borgen duidelijkheid verschaft worden in vragen zoals:

- Hoe doen we gebiedsgericht onderzoek naar de verschillende soorten?
- Welke vaste onderdelen horen er in een SMP waarmee vergunning wordt aangevraagd?
- Hoe en wanneer kun je een SMP inzetten?
- Welke voorwaarden treden in werking bij verkrijgen van een vergunning onder een SMP?

In het kort wordt dus een landelijke aanpak aanbevolen waarin het Rijk duidelijkheid verschaft in haar positie ten opzichte van SMP's en over de basisvoorwaarden en beginselen van het instrument. Hierbij heeft het ministerie van LVVN een voorname rol. Hieronder wordt middels verschillende kopjes dieper ingegaan op wat ervoor nodig is om SMP's breder in te zetten.

Versterking van landelijke kennisbasis, kaders, kwaliteitscriteria en procesmatige borging

Voor een toekomstbestendige inzet van soortenmanagementplannen (SMP's) is versterking van de landelijke kennisbasis noodzakelijk. Veel partijen hebben nog onvoldoende inzicht in de functie, toepassing, beheerlasten en juridische implicaties van het instrument. Een samenhangend, meerjarig programma is daarom wenselijk om kennis te ontwikkelen, te bundelen en breed beschikbaar te maken. Onder meer via handreikingen, praktijkvoorbeelden, formats en opleidingsmodules.

Een landelijk kader moet verduidelijken op welke wijze een SMP kan worden ingezet en voor welke opgaven het instrument geschikt is. De praktijk laat zien dat SMP's kunnen bijdragen aan renovatie, verduurzaming, woningbouw en gebiedsontwikkeling. In theorie zien we die meerwaarde ook voor bijvoorbeeld bedrijventerreinen en defensielocaties, maar niet elke situatie leent zich even goed voor de inzet van een SMP.

Daarnaast is inzicht nodig in wat minimaal vereist is om een SMP en bijbehorende vergunning duurzaam in stand te houden. Dit betreft onder andere monitoring, databeheer, rapportage, bijsturingsmechanismen, adaptief beheer en de structurele financiële middelen. Ook moet duidelijkheid worden geboden over uitvoeringstechnische aspecten zoals het doorschrijven van vergunningen en de mogelijkheid tot het heffen van leges.

In dit licht is het raadzaam om expliciet vast te leggen welke minimale basisvoorwaarden gelden voor ieder SMP. Deze voorwaarden helpen om verwachtingen te managen, kwaliteit te borgen en eigenaarschap helder te maken. Daarbij gaat het onder meer om:

- Een duidelijke afbakening van doel, soorten en gebied
- Een proportionele maar robuuste ecologische onderbouwing
- Een geborgde organisatie voor beheer, monitoring en rapportage
- Expliciete toedeling van rollen en verantwoordelijkheden
- Structurele dekking van kosten en capaciteit

Het benoemen van deze ondergrens voorkomt dat SMP's worden ingezet in situaties waarin de randvoorwaarden ontbreken en ondersteunt provincies en gemeenten bij het maken van realistische afwegingen.

Verder moet worden uitgewerkt wie de rol van vergunninghouder kan vervullen. In de praktijk variëren de constructies (gemeenten, provincies, corporaties, gebiedsorganisaties). Een overzicht van keuzescenario's met bijbehorende taken, bevoegdheden en consequenties voor toezicht en handhaving, helpt bij het expliciet maken van verantwoordelijkheden.

Ook is helderheid nodig over de gewenste betrokkenheid van stakeholders gedurende het proces. Bij de totstandkoming van een SMP spelen onder andere gemeenten, provincies, omgevingsdiensten, ecologische adviesbureaus, corporaties, ontwikkelaars, waterschappen en terreinbeheerders een rol. Een heldere procesbeschrijving draagt bij aan betere aansluiting bij de uitvoeringspraktijk en versterkt het gedeelde eigenaarschap.

Behouden van ruimte voor maatwerk

De huidige praktijk kenmerkt zich door grote variatie in onderzoeksaanpak, maatregelen en monitoring. Voor algemene soorten is landelijke standaardisatie van onderzoeksprotocollen, maatregelen en monitoringskaders wenselijk om het gelijke speelveld, de kwaliteit en de juridische duidelijkheid te vergroten. Tegelijkertijd moet maatwerk mogelijk blijven voor zeldzame of gebiedsspecifieke soorten. De ecologische variatie tussen regio's vraagt om flexibiliteit in aanpak, zodat specifieke ecologische eisen goed kunnen worden geborgd binnen de vastgestelde ondergrens.

Daarnaast is behoefte aan landelijke standaardmaatregelen voor veelvoorkomende, kleinschalige werkzaamheden. Een concreet voorbeeld is het plaatsen van een dakkapel: een ingreep die niet altijd vergunningsplichtig is en vrijwel overal op dezelfde manier wordt uitgevoerd.
Door het ontbreken hiervan ontstaan nu grote verschillen in de uitvoeringspraktijk tussen gemeenten. In de ene gemeente mag je een dakkapel plaatsen zodra je het werkgebied natuurvrij hebt gemaakt, terwijl je in een andere gemeente aanvullende voorzieningen moet treffen voor bijvoorbeeld vogels of vleermuizen. Heldere minimumstandaarden kunnen de uitvoerbaarheid vergroten en voorkomen dat deze eenvoudige ingrepen onnodig leiden tot onzekerheid of extra procedures. Provincie Utrecht is middels provinciaal generieke ecologische werkprotocollen gestart met het standaardiseren van dergelijke werken.

Organisatie en financiering structureel borgen

Een SMP brengt een langdurige beheer- en monitoringsopgave met zich mee. Om dit structureel te kunnen uitvoeren, is een duidelijke organisatorische inrichting noodzakelijk. Aanbevolen wordt om voor ieder SMP een bevoegde coördinator aan te wijzen die verantwoordelijk is voor de planning, uitvoering, monitoring en rapportage. Deze coördinator ziet toe op het voldoen aan de voorwaarden die aan de vergunninghouder zijn gesteld, waaronder monitoring, administratie en het uitvoeren van de cumulatietoets. Daarnaast verzorgt de coördinator de communicatie richting gebruikers van de vergunning en fungeert hij of zij als eerste aanspreekpunt bij onduidelijkheden. Ook vervult de coördinator de rol van aanspreekpunt richting het bevoegd gezag. Slimme processen zoals het opzetten van een management- en administratiesysteem, een goed werkend SMP-zaaksysteem (voor vergunninggebruikers) en gebruik van slimme innovaties zoals AI kunnen hierbij essentiële rollen spelen. Door deze systemen en innovaties goed in te zetten, kan het aandeel handwerk beperkt blijven, al blijft het slim om een SMP-coördinator in de hand te nemen. Bij de hiervoor genoemde systemen is het ook verstandig na te denken over hoe deze systemen landelijk zo goed mogelijk op elkaar aansluiten.

Daarnaast dient bij de begroting meer rekening te worden gehouden met structurele lasten voor beheer, monitoring, administratie en toezicht.

Langjarige financiering voorkomt afhankelijkheid van incidentele middelen en vergroot de uitvoerbaarheid. Met name voor kleine en middelgrote gemeenten is aanvullende capaciteit nodig. Het opzetten van regionale of landelijke expertpools voor ecologie, data-analyse en juridische toetsing kan bijdragen aan kwaliteitsborging, kostenbeheersing en kennisdeling. Dit ondersteunt de kwaliteit, vermindert kosten en voorkomt dat organisaties elk afzonderlijk expertise moeten inkopen.

Versterk beleidsverankering en koppeling met biodiversiteit

Het onderzoek laat zien dat SMP's een belangrijke rol kunnen spelen in het versterken van biodiversiteitsbeleid. Doordat een SMP is gekoppeld aan een wettelijke vergunning, kunnen maatregelen robuuster worden geborgd dan via semi-vrijwillige beleidsinstrumenten. Het wordt daarom aanbevolen om SMP-maatregelen consequent te koppelen aan instructieregels voor natuur aan gemeenten, biodiversiteitsambities, zoals natuurinclusieve bouwstandaarden of lokale biodiversiteitsprogramma's. Dat versterkt namelijk ook de juridische houdbaarheid van een vergunning die aan een SMP gekoppeld is. Een van de voorwaarden voor een vergunning is dat de vergunning een wettelijk belang dient. Een van de meest gebruikte (maar niet het enige) wettelijke belangen bij SMP-vergunningen is 'de bescherming van flora en fauna' en de koppeling aan biodiversiteitsdoelen sterkt dit belang. Bij het aanvragen van een SMP onder het belang 'bescherming van flora en fauna' is het ook nodig om in te zetten op een gunstige staat van instandhouding. Dat betekent dus meer dan behoud van hetgeen er momenteel aanwezig is. Ook daarvoor is het koppelen van het SMP aan biodiversiteitsbeleid zinvol.

Naast de bescherming van flora en fauna, zijn er andere belangen die bij een vergunningaanvraag aangedragen worden. Veel van die belangen zijn ook direct te koppelen aan beleid. Een voorbeeld daarvan is de koppeling van klimaatadaptatie en isolatieoffensieven aan het belang 'dwingende redenen van groot openbaar belang'. Of het koppelen aan woningbouw aan het datzelfde belang. Door SMP's structureel op te nemen in deze programma's ontstaat samenhang tussen ruimtelijke en ecologische doelen en wordt uitvoering efficiënter georganiseerd.

Proportionaliteit, innovatie en adaptiviteit organiseren

Tot slot is het belangrijk dat onderzoeks- en monitoringseisen proportioneel worden toegepast, passend bij de ecologische risico's en het type gebied. Dit voorkomt onnodige lasten en vergroot de werkbaarheid van SMP's. Bij de huidig in werking zijnde SMP's wordt in sommige gevallen nog niet gevoeld dat monitoringseisen proportioneel zijn, zeker omdat deze monitoring ook landelijke kennislacunes zoals de landelijke SvI opvullen.

Innovatieve methoden zoals sensortechnieken, eDNA en AI-analyse bieden potentie, maar vragen om zorgvuldige validatie voordat brede toepassing plaatsvindt. Hoewel dat voor eDNA deels al uitgevoerd is, stuit deze door het rijk erkende methode op veel tegengeluid. Het uitdenken en toepassen van deze methoden zijn momenteel flink in beweging, maar op veel vlakken zijn nog betere en nadere tests en verdieping nodig. Ook de uitwerking van de uitkomsten van deze methodes dient nog nader bepaald te worden. Pas na bewezen betrouwbaarheid zouden ze landelijk kunnen worden geborgd in methodiek en toetsingskaders.

Verken koppelkansen met andere natuurinstrumenten

Wanneer de basiswerking van SMP's goed is geborgd, ontstaan kansen voor koppeling met andere natuurinstrumenten, zoals tijdelijke natuur, biodiversiteitsbeleid, natuurontwikkeling en beheer- en onderhoudsopgaven. Deze koppelingen liggen nu vooral nog buiten het ruimtelijk-ordeningsdomein, maar kunnen op termijn bijdragen aan een meer integrale inzet van SMP's.

Bijlage 1 Lijst van geraadpleegde handreikingen

- Provincie Drenthe – Soortenmanagementplan (SMP)
- Provincie Friesland – Handreiking soorten- managementplan
- Provincie Limburg – Handreiking opstellen SMP en pre-SMP in Limburg
- Provincie Noord- Brabant – Handreiking Gebiedsontheffing voor beschermde soorten
- Provincie Noord- Holland – richtlijn SMP-onderzoeksmethode Noord-Holland
- Provincie Utrecht – Handreiking Werken met een Soorten managementplan (SMP)
- Provincie Utrecht – Handleiding opstellen SMP en gebiedsgerichte ontheffingsaanvraag
- Provincie Zuid-Holland – Richtlijn soortenmanagement plannen Zuid-Holland

Bijlage 2 Lijst van geraadpleegde SMP's

- Amersfoort – Gemeente
- Apeldoorn – Gemeente
- Bunnik – Gemeente
- Dalfsen – Woningcorporatie
- De ronde venen – Gemeente
- Deventer – Gemeente
- Eemsdelta – Nationaal Coördinator Groningen
- Heemskerk – Gemeente
- Het Hogeland – Nationaal Coördinator Groningen
- IJsselstein – Gemeente
- Katwijk – Rijksvastgoedbedrijf
- Lochem – Gemeente
- Maassluis – Woningcorporatie
- Maastricht – Woningcorporatie
- Midden Groningen – Nationaal Coördinator Groningen
- Olst -Wijhe – Woningcorporatie
- Raalte – Woningcorporatie
- Rotterdam – Havenbedrijf Rotterdam N.V.
- Spijkenisse – Woningcorporatie
- Tilburg – Gemeente
- Utrecht – Gemeente
- Voorne aan zee – Woningcorporatie
- Wijk bij Duurstede – Gemeente
- Zeist – Gemeente