

145. Kwetsbaarheden van de Gedragscode natuurinclusief renoveren

BAS H. VAN LEEUWEN

Energiezuinig maken van woningen vermindert de uitstoot van kooldioxide, van belang voor het klimaatbeleid. De gebouwde omgeving levert één derde van de kooldioxide-uitstoot in Nederland. De overheid wil in de komende vier jaar jaarlijks 50.000 woningen en daarna jaarlijks 200.000 woningen energiezuinig maken. Isolatie van gevels en daken leidt tot verlies aan verblijfplaatsen van beschermde diersoorten (gierzwaluw, huismus, vele vleermuissoorten en steenmarter). De grootschaligheid van de isolatie kan de instandhouding van deze soorten aantasten.

Introductie

De Gedragscode natuurinclusief renoveren¹ (hierna 'de gedragscode') heeft tot doel bij renovaties onder het NOM-keur natuurwaarden in de gebouwde omgeving te behouden en ontwikkelen en daarmee vrijstelling te krijgen van de Wet natuurbescherming. Het NOM-Keur is een methode voor kwaliteitsborging van Nul-op-de-meter projecten (een huis wekt minimaal evenveel energie op als wordt verbruikt) voor woningen, appartementen en woongebouwen bij nieuwbouw en renovatie.

De Wet natuurbescherming kent vrijstellingen voor bepaalde beschermde dier- en plantsoorten. Deze vrijstellingen zijn te gebruiken door het volgen van richtlijnen uit een goedgekeurde gedragscode plus de eventuele aanvullende bepalingen in het goedkeuringsbesluit van de gedragscode.

De Gedragscode natuurinclusief renoveren werd door de vereniging Stroomversnelling voor goedkeuring aangeboden aan de overheid, die een concept-goedkeuringsbesluit uitbracht. Partijen konden een inbreng leveren via een zienswijze op het concept-goedkeuringsbesluit. Met een zienswijze zijn aangepaste of nieuwe bepalingen in het goedkeuringsbesluit te bewerkstellingen die vervolgens doorwerken in het gebruik van de gedragscode via de aanvullende bepalingen in het goedkeuringsbesluit. Een zienswijze (met doorwerking) op de gedragscode zelf is procedureel niet mogelijk.

Het Netwerk Groene Bureaus (NGB)² voorzag het ontwerp-goedkeuringsbesluit 'Gedragscode natuurinclusief renoveren' in augustus 2017 van stevig commentaar.³ Bij de goedkeuring van de gedragscode negeerde het ministerie van LNV echter de kern van de zienswijze van het NGB (en van andere partijen). Het NGB adviseerde daarom zijn leden bij de toepassing van de vastgestelde gedragscode een specifieke handelwijze om overtreding van de Wet natuurbescherming te voorkomen.⁴

Dit artikel gaat in op het commentaar op de gedragscode dat vanuit het perspectief van de ecologisch adviseur werd opgesteld: de wijze waarop het commentaar tot stand kwam, de inhoud van het commentaar en de consequenties voor de toepassing van de gedragscode. Het artikel heeft tot doel de ervaringen bij de totstandkoming van de gedragscode en de inhoudelijke kwetsbaarheden van de gedragscode te laten zien. De grootschaligheid van toepassing van de gedragscode maakt dat (grote en kleine) tekortkomingen op nationale schaal tot negatieve effecten kunnen leiden.

De gedragscode in het kort

De aanpak van Stroomversnelling gaat uit van het voorzorgbeginsel: bij elk project wordt de aanwezigheid verondersteld van vaste rust- en verblijfplaatsen van veel-

1 Uitgebracht op 2 januari 2018; zie: www.energielinq.nl/document/gedragscode-natuurinclusief-renoveren.

2 Het Netwerk Groene Bureaus (NGB) is de brancheorganisatie voor ecologisch advies en onderzoek. Tachtig adviesbureaus werken daarin samen aan kwaliteitsbevordering en belangenbehartiging. Het Netwerk Groene Bureaus vertegenwoordigt driekwart van de ecologische adviseurs bij adviesbureaus (www.netwerkgroenebureaus.nl).

3 Zie <https://www.netwerkgroenebureaus.nl/downloads/category/21?download=660>.

4 <https://www.netwerkgroenebureaus.nl/werken-aan-kwaliteit/handelwijze-gedragscode-natuurinclusief-renoveren>.

voorkomende gebouwgebonden soorten: huismussen, gierzwaluwen, steenmarter, gewone dwergvleermuis, ruige dwergvleermuis en laatvlieger. Er worden bij elk project standaard mitigerende en compenserende maatregelen (nestgelegenheden) genomen voor alle veel voorkomende gebouwbewonende soorten. De te nemen mitigerende maatregelen zijn afhankelijk van de gebouwtypen en omgevingsfactoren die worden onderzocht in de omgevingscheck. Er worden standaard eenzelfde hoeveelheid compenserende maatregelen genomen per woning, dus ook als er geen soorten zijn aangetroffen. Daarmee ontstaan meer verblijfplaatsen voor de betreffende soorten dan bij de reguliere ontheffingverlening noodzakelijk is en wordt de aantasting en/of verstoring van deze soorten zoveel mogelijk voorkomen.

De gedragscode houdt tevens rekening met het kunnen voorkomen van bijzondere situaties zoals massawinterverblijfplaatsen en grote kraamverblijven van de gewone dwergvleermuis, ruige dwergvleermuis en de laatvlieger. En alle typen verblijfplaatsen van de gewone grootoorvleermuis, meervleermuis, rosse vleermuis, tweekleurige vleermuis, kleine dwergvleermuis, baardvleermuis, ingekorven vleermuis, grijze grootoorvleermuis en de watervleermuis.

Omdat bijzondere situaties minder vaak voorkomen en er tot op heden beperkt gecoördineerd onderzoek gedaan is, is er nog weinig bekend over de effectiviteit van maatregelen in deze gevallen. Indien uit de omgevingscheck blijkt dat er kans is op een dergelijke situatie, wordt een maatwerkplan opgesteld met toegespitste mitigerende en compenserende maatregelen. Landelijke monitoring van de effectiviteit van maatregelen uit maatwerkplannen biedt zicht op wat wel en wat niet werkt. Bewezen effectieve maatregelen komen in de gedragscode bij de jaarlijkse evaluatie van de gedragscode. De werkwijze uit de gedragscode is hiermee een lerende werkwijze die continu wordt doorontwikkeld en geoptimaliseerd.

Hoofdpijnen van de reactie op de gedragscode

De ‘Gedragscode natuurinclusief renoveren’ is ontwikkeld om negatieve effecten op beschermde soorten te voorkomen bij de Nul-op-de-meter renovatie. Het initiatief voor het opstellen van een gedragscode is lovenswaardig: het belang van energiebesparing rechtvaardigt een verantwoordelijke vrijstelling van verboden in de Wet natuurbescherming. Tegelijk kan energiebesparing echter geen reden zijn om werkzaamheden zonder een goed ecologisch onderzoek en daaraan verbonden maatregelen uit te voeren; de gedragscode nodigt daartoe echter uit. Met een goede planning en tijdige uitvoering van efficiënt opgezet onderzoek kunnen negatieve gevolgen voor de instandhouding van beschermde, kwetsbare soorten (grotendeels) worden voorkomen of beperkt.

In zijn zienswijze adviseerde het NGB negenentwintig aanpassingen van het ontwerp-goedkeuringsbesluit en ontraadde zijn leden de gedragscode en de aanvullende

bepalingen in het voorgenomen goedkeuringsbesluit te gebruiken in hun adviezen aan opdrachtgevers. Advisering die kan leiden tot wetsovertreding en stillegging van projecten voldoet niet aan de kwaliteitseisen die het NGB aan het lidmaatschap van het NGB verbindt, zoals verwoord in de gedragscode van het NGB.⁵

De zienswijze op het ontwerp-goedkeuringsbesluit liet zien dat de voorgestelde werkwijze zou leiden tot aantasting van de instandhouding van beschermde vleermuissoorten. De voorgelegde gedragscode schreef een te beperkt onderzoek voor en ging daarmee voorbij aan bestaande protocollen voor onderzoek die de overheid zelf als voorwaarde stelt voor ontheffingverlening voor de Wet natuurbescherming. In zijn reactie op de zienswijze stelde het ministerie van LNV: “Soms past de werkwijze van de protocollen niet bij de werkwijze van de gedragscode, dan wordt van de protocollen afgeweken.” En het ministerie stelt dat dit kan omdat met het creëren van meer verblijfplaatsen (onderdeel van de gedragscode) de toekomstige situatie gunstiger zou zijn dan nu. Maar zonder goed onderzoek vooraf is niet duidelijk voor welke soorten welke verblijfplaatsen nodig zijn, en op welke plek. Bij (mogelijke) aanwezigheid van vleermuizen kan niet worden aangenomen dat dit wel de meest algemeen voorkomende soort zal zijn, die genoeg heeft aan standaardmaatregelen. Ook is de gedragscode alleen van toepassing op twaalf van de zeventien voorkomende vleermuissoorten.

Van veel voorgestelde maatregelen is de effectiviteit niet bewezen, zij zijn uitgesproken experimenteel of hebben zelfs een negatief effect op de beschermde soorten

De aanpak van de voorgestelde gedragscode gaf geen zekerheid over de aanwezigheid of afwezigheid van kwetsbare soorten, hun mogelijke gebruik van gebouwen (zoals massawinterverblijfplaatsen), de benodigde maatregelen, het bereiken van de beoogde overcompensatie en de mogelijkheden om te leren via monitoring. Van veel voorgestelde maatregelen is de effectiviteit niet bewezen, veel maatregelen zijn uitgesproken experimenteel of hebben zelfs een negatief effect op de beschermde soorten. Het NGB ontraadde zijn leden dan ook de gedragscode en het ontwerp-goedkeuringsbesluit in deze vorm te gebruiken in hun adviezen aan opdrachtgevers. Omdat het goedkeuringsbesluit onvoldoende is aangepast, heeft het NGB zijn leden een handelwijze meegegeven om bij toepassing van de gedragscode de instandhouding van beschermde soorten beter te borgen. Met de handelwijze wordt onder meer de kans op het stilleggen van projecten verminderd: op het moment van de ingreep mogen, om te voldoen aan

5 <https://www.netwerkgroenebureaus.nl/werken-aan-kwaliteit/gedragscode>.

de gedragscode, geen soorten meer aanwezig zijn. Stilleggen levert een onwenselijke vertraging op, plus berichten in de pers dat beschermde soorten projecten blokkeren. Dat ondermijnt het maatschappelijk draagvlak voor het natuurbeleid.

Handelwijze voor NGB-leden

De gedragscode vereist voor elk project standaard mitigerende en compenserende maatregelen voor alle veel voorkomende gebouwbewonende soorten. De te nemen mitigerende maatregelen zijn afhankelijk van de gebouwtypen en omgevingsfactoren, die conform de gedragscode worden onderzocht in een ‘omgevingscheck’ (een éénmalig locatiebezoek). De gedragscode gaat ervan uit dat nader onderzoek alleen nodig is als bestaande literatuur of het éénmalig bezoek positieve aanwijzingen geeft voor bijzondere situaties. Bijzondere situaties zijn onder meer de mogelijke aanwezigheid van zeldzame soorten vleermuizen, massawinterverblijfplaatsen en grote kraamverblijfplaatsen. Zonder aanwijzingen daarvoor zijn nader onderzoek en aanvullende maatregelen niet nodig, aldus de gedragscode. De beschikbare kennis over zeldzamere soorten en hun verspreiding is volgens het NGB echter te marginaal om bijzondere situaties op basis van bestaande literatuur te kunnen bepalen en een éénmalig bezoek volstaat niet om bijzondere situaties daadwerkelijk in beeld te krijgen.

Het NGB geeft zijn leden als handelwijze mee om alleen af te zien van nader onderzoek als bijzondere situaties volledig en expliciet zijn uit te sluiten. Dit houdt in dat niet alleen de aanwezigheid van waargenomen bijzondere situaties wordt geregistreerd maar ook dat expliciet moet worden aangegeven dat er géén sprake is van een bijzondere situatie. Ter ondersteuning van zijn leden heeft het NGB aangegeven in welke regio’s zich bijzondere situaties kunnen voordoen.⁶ Naar verwachting komen bijzondere situaties vaak voor. De gegeven handelwijze leidt volgens het NGB tot een betere borging van de instandhouding van beschermde soorten en daarmee tot meer zekerheid dat de opdrachtgever de wet niet overtreedt. De handelwijze was één van de aanpassingen van de gedragscode die het NGB voorstelde.

Tevens adviseert het NGB zijn leden om opdrachtgevers te wijzen op de risico’s van toepassing van de gedragscode. Bij aanwezigheid van soorten kan een project worden stilgelegd en ook kan de gedragscode alsnog in een gerechtelijke procedure (exceptieve toetsing) worden afgewezen.

Hieronder wordt in meer detail ingegaan op de beperkingen van de gedragscode, maar eerst wordt geschetst waarom het NGB een zienswijze indiende op het concept-goedkeuringsbesluit.

Motief voor het geven van een reactie

De gedragscode richt zich op activiteiten met schadelijke gevolgen voor natuur en op de uitvoering van de Wet natuurbescherming. De NGB-leden adviseren over activiteiten waarbij natuur betrokken is, waardoor het NGB om meerdere redenen belang heeft bij de gedragscode.

De NGB-leden zijn gebonden aan wettelijke voorschriften en wetenschappelijke standaarden. Het NGB stelt – samen met andere organisaties – erkende onderzoeksprotocollen op om te voldoen aan de eisen van wetgeving. Het NGB bindt zijn leden aan deze onderzoeksprotocollen. Daardoor is handhaving van de toepassing van deze onderzoeksprotocollen van belang voor het NGB.

Leden kunnen in de begeleiding van projecten onder de gedragscode betrokken zijn bij de vrijgave van een gebied waarbij wordt gecontroleerd op aanwezige soorten en functies die het gebouw voor die soorten vervult. Vrijgave om renovatiewerkzaamheden te starten kan plaatsvinden als er geen soorten meer aanwezig zijn. Eventueel aanwezige soorten zouden dankzij mitigerende maatregelen vertrokken moeten zijn. Voor vrijgave ontbreekt echter een goede basis omdat de oorspronkelijke situatie feitelijk onbekend is. Daardoor lopen de leden van het NGB door onterechte vrijgave het risico op overtreding van de Wet natuurbescherming, onder meer ten aanzien van het doden van beschermde soorten. Vanwege onvoldoende onderzoek kan dan sprake zijn van verwijtbaar handelen.

Het belang van het NGB is tevens dat in het werk van onze leden gelijke behandeling van gelijke gevallen – maatschappelijk en wettelijk uitgangspunt – kan plaatsvinden. Elke burger en organisatie dient te voldoen aan bestaande wettelijke eisen en de advisering van onze leden is daarop gestoeld. Ongelijke advisering in gelijke gevallen doet afbreuk aan de geloofwaardigheid en het gezag van de beroepsgroep. In alle gevallen dient verantwoord onderzoek plaats te vinden.

Totstandkoming van de reactie

Het concept-goedkeuringsbesluit en de gedragscode zijn voorgelegd aan alle leden van het NGB. Op basis van de ontvangen reacties van negen experts is de zienswijze geformuleerd. De experts waren ook betrokken bij het opstellen van soortenstandaards, de voorlopers van de huidige ‘kennisdocumenten’ die het bevoegd gezag hanteert als leidraad en ecologisch toetsingskader.

Primaire invalshoek voor het commentaar was de uitvoerbaarheid – in relatie tot de vereisten van de Wet natuurbescherming – en het doelbereik van de gedragscode. Voor de reactie hadden de leden drie weken de tijd (15 juli tot 5 augustus 2017, midden in de zomervakantie, waarin dit soort besluiten vaker wordt genomen). De Antwoordnota Zienswijzen verscheen ruim daarna, op 18 december 2017, samen met het goedkeuringsbesluit en een aangepaste

⁶ www.netwerkgroenebureaus.nl/component/phocadownload/category/21?download=683.

gedragscode. De gedragscode en het definitieve goedkeuringsbesluit vormen samen het pakket van eisen waaraan de gebruiker van de gedragscode moet voldoen. Op verzoek van het NGB stelt het goedkeuringsbesluit dat de tekst van het besluit wordt opgenomen in de gedragscode zodat alle relevante informatie bij elkaar staat; in de gepubliceerde goedgekeurde gedragscode is dit ten tijde van schrijven van dit artikel overigens niet doorgevoerd.

Ook andere partijen dienden een zienswijze in: Huismus Bescherming Nederland, Stichting Witte Mus, Koninklijke Nederlandse Natuurhistorische Vereniging (KNNV), Stichting Ecologisch Vleermuis Onderzoek Nederland (SEVON), Vogelbescherming Nederland en de Zoogdiervereniging. Alle partijen brachten met elkaar in totaal 129 verschillende punten (dus exclusief de dubbelingen) in.

Inhoud van de reactie

De reactie op het concept-goedkeuringsbesluit bestond uit concrete alternatieve voorstellen. Een aantal voorstellen van het NGB is overgenomen in de definitieve gedragscode en het goedkeuringsbesluit, onder meer met betrekking tot de opzet van een degelijk monitoringplan, het beperken van de gedragscode tot specifieke ingrepen en het concretiseren van een aantal gestelde eisen. Verder zijn voorstellen overgenomen over de kwaliteit van te nemen maatregelen om het doden of verwonden van beschermde soorten tijdens de uitvoering zo veel mogelijk te voorkomen.

De discussie die de zienswijze wilde losmaken, heeft nauwelijks nieuwe argumenten opgeleverd

Andere voorstellen werden niet gehonoreerd. De belangrijkste daarvan zijn hier opgenomen, samen met de reactie van het ministerie van LNV. Die bestond veelal uit herhalingen van teksten uit de gedragscode. De discussie die de zienswijze wilde losmaken, heeft nauwelijks nieuwe argumenten opgeleverd. Daarmee is de benodigde discussie niet gevoerd, en zijn de ingebrachte argumenten uit de zienswijze niet ontkracht. Vaak wordt ook verwezen naar de lerende opzet waarmee een wissel op de toekomst is genomen. Het NGB ziet daarom in de actuele goedgekeurde gedragscode onderstaande kwetsbaarheden.

Aan wettelijk kader wordt niet voldaan

Aan de wettelijke vereisten voor toepassing van de gedragscode wordt volgens het NGB om drie redenen niet voldaan:

1. De gedragscode en het goedkeuringsbesluit bieden geen voldoende waarborg om de gunstige staat van instandhouding van de vrijgestelde soorten te behouden. Vrijstelling middels een goedgekeurde gedragscode voor Europees beschermde soorten kan alleen als aan een aantal voorwaarden (onder meer art. 3.31 lid 3) wordt

voldaan. De gedragscode gaat onder meer voorbij aan de complexiteit en verschillen tussen de afzonderlijke vleermuissoorten. De kans is groot dat de gedragscode positief uitpakt voor met name de algemenere soorten (gewone dwergvleermuis), maar negatief voor juist de zeldzamere (grijze grootoorvleermuis, meervleermuis, kleine dwergvleermuis) of kritische soorten (laatvlieger) waarvoor wetenschappelijk bewijs over de effectiviteit en functionaliteit van de in de gedragscode voorgestelde maatregelen ontbreekt. Deze waarborg – vereist conform art. 3.31 lid 3 onder a – kan door verschillende omissies in de gedragscode niet worden geboden.

LNV stelde in zijn reactie: “Bij deze innovatieve, lerende gedragscode is gekozen om door middel van een uitgebreid monitoringsprogramma te toetsen of de maatregelen voldoende effectief zijn. Ieder jaar worden monitoringsrapportages geëvalueerd. Mocht monitoring uitwijzen dat een genomen maatregel niet het beoogde effect heeft gehad, dan zal de gedragscode (en de te nemen maatregel) worden aangepast. Dit moet borgen dat er geen negatieve effecten op de staat van instandhouding van de beschermde soorten optreedt.”

Met deze ‘borging met terugwerkende kracht’ gaat LNV in zijn reactie voorbij aan de ecologische realiteit van het verdwijnen van soorten door ontbrekende of ineffectieve maatregelen en daarmee aan (het risico van) aantasting van instandhouding.

2. De gedragscode en het goedkeuringsbesluit leiden tot een minimum inspanning om achteruitgang te voorkomen, en niet tot het wettelijk voorgeschreven “ingeval handelingen worden verricht die invloed hebben op dieren, wordt voorafgaand en tijdens de handelingen in redelijkheid alles verricht of gelaten om te voorkomen of zoveel mogelijk te beperken” (art. 3.31 lid 3 onder b van de Wet natuurbescherming). De voorzorgmaatregelen zijn als minimumnormen in de gedragscode opgenomen; de benadering met minimumnormen is hiermee in strijd.

LNV stelde in zijn reactie: “De werkwijze is gebaseerd op overcompensatie: er worden bij elk renovatieproject vervangende verblijfplaatsen aangebracht voor vleermuizen, huismussen en gierzwaluwen. Bovendien wordt er een monitoringsplicht gekoppeld aan deze gedragscode, die moet borgen dat er geen negatieve effecten op de staat van instandhouding van de beschermde soorten optreedt.”

In zijn zienswijze gaf het NGB echter aan dat geen sprake is van overcompensatie, aangezien het aantal voorgeschreven compenserende voorzieningen tekort schiet en de meeste maatregelen niet in aanmerking kunnen komen als compensatiemaatregel omdat die nog niet effectief bewezen zijn.

3. De gedragscode en het goedkeuringsbesluit hebben betrekking op een grootschalig, ‘industriële’ bouwproces en niet op een kleine ingreep. De Wet natuurbescherming stelt dat gedragscodes voor ruimtelijke ontwik-

keling ook betrekking kunnen hebben op Bijlage IV soorten Habitatrichtlijn voor zover het werkzaamheden betreft van relatief kleine omvang, zoals de renovatie en verbouwing van een huis. De handelingen die aan de orde zijn bij NOM-projecten sluiten hierbij aan. Of de wetgever het zo bedoeld heeft is de vraag. “Kleine omvang” wordt hier onterecht gebruikt door uit te gaan van een woning als eenheid. Er worden echter in het kader van de gedragscode vele duizenden woningen gerenoveerd en met mogelijk grote cumulatieve effecten. De gedragscode spreekt zelf over een “industriële bouwproces”.

LNV stelde in zijn reactie: “De ingrepen waarvoor de gedragscode geldt, staan onder de opsomming van de werkzaamheden bij een NOM renovatie. De werkzaamheden op zich worden niet gezien als grootschalig.”

De grootschalige doorwerking van de gedragscode wordt hiermee genegeerd.

Reikwijdte gedragscode te breed

Het soortenspectrum waarvoor de gedragscode werd afgegeven is te breed. Ingekorven vlemuis en grijze grootoorvlemuis bijvoorbeeld, zijn vrijwel uitsluitend zolderbewonende soorten, met daarbij hele specifieke eisen aan klimaat, hangplaats en invliegopeningen. Ingekorven vlemuis en grijze grootoorvlemuis zijn ook beide erg zeldzaam en soorten van de Rode Lijst. Geen enkele van de opgevoerde maatregelen is voor deze soorten toepasbaar, zoals ook geldt voor de overige soorten, met uitzondering van de gewone dwergvlemuis.

De Wet natuurbescherming vraagt meer aandacht voor behoud en verbetering van de gunstige staat van instandhouding van soorten. Dat betekent dat een Rode-lijststatus van betekenis is voor de afwegingen in de opzet en toepassing van een gedragscode. Op de Rode lijst staan huismuis (gevoelig), laatvlieger (kwetsbaar), rosse vlemuis (kwetsbaar), tweekleurige vlemuis (gevoelig), ingekorven vlemuis (kwetsbaar) en grijze grootoorvlemuis (kwetsbaar). Toepassing van experimentele werkwijzen op soorten waarvan de gunstige staat van instandhouding toch al onder druk staat, is niet verantwoord. Verdere ontwikkeling van werkwijzen is nodig om ook deze soorten verantwoord onderdeel te kunnen laten zijn van de gedragscode.

LNV stelde in zijn reactie: “De werkwijze is ontwikkeld om geschikt te zijn voor alle genoemde soorten in de gedragscode. De werkwijze voorziet in een proces waarin geborgd wordt dat voor bijzondere situaties een goede voorziening wordt ontwikkeld. Door monitoring en door via NOM Keur vinger aan de pols te houden, wordt al doende geleerd over het effect van de werkwijze op verschillende soorten. Deze gedragscode is innovatief en heeft een lerend karakter. Elk jaar zullen de ervaringen worden gebruikt om, indien daar aanleiding voor is, verbeteringen in het bouwproces en in de te nemen mitigerende maatregelen aan te brengen.”

Het NGB vindt dat de overheid met dit grootschalig praktijkexperiment met ongewisse uitkomst een voorschot op de toekomst neemt, ten koste van wettelijk beschermde soorten.

Onderzoek geeft onvoldoende beeld van de aanwezige soorten en gebiedsfuncties

De gedragscode schrijft voor om potentiële verblijfplaatsen van soorten vast te stellen op basis van een omgevingscheck: een eenmalig veldbezoek (quickscan) en analyse van literatuurgegevens en databanken zoals de Nationale Databank Flora en Fauna (NDDF). De omgevingscheck kan echter geen afdoend beeld bieden van de aanwezigheid van soorten en gebiedsfuncties. Een quickscan geeft alleen de potenties van gebiedsfuncties. Een quickscan is veelal onvoldoende als het gaat om de bewijslast van de initiatiefnemer inzake de aan- of afwezigheid van beschermde soorten.

De kwaliteit van beschikbare gegevens over voorkomen en verspreiding van de beschermde soorten binnen oudere woonwijken is verre van volledig. Bij het beschrijven van voorkomende soorten en functies is dan ook terughoudendheid op zijn plaats voor wat betreft het uitsluiten van soorten op basis van het ontbreken van concrete waarnemingen in rapporten en databases met waarnemingen. De gedragscode stelt (p. 28): “Het literatuuronderzoek geeft een goede indicatie voor de aanwezigheid van vleermuizen, steenmarter en broedvogels op de projectlocatie”. De daarvoor beschikbare bronnen geven echter in de praktijk maar een zeer beperkt beeld van de werkelijk aanwezige soorten en het functioneel leefgebied op het projectlocatie en de directe omgeving. Waar waarnemingen gedaan zijn, zijn dat positieve indicatoren van aanwezigheid, maar het ontbreken van waarnemingen is geen indicator voor afwezigheid. Ook het ontbreken van waarnemingen van soort X terwijl er wel waarnemingen zijn van soort Y wil niet zeggen dat soort X niet aanwezig is. Onderzoeksdoel en methodiek waarmee de waarnemingen zijn gedaan zijn van invloed op wat er wel en niet is waargenomen. Een wijk waar vaak vleermuizenexcursies zijn gehouden kan veel waarnemingen opleveren van foeragerende vleermuizen en niet van verblijfplaatsen van vleermuizen omdat niet naar verblijfplaatsen is gezocht. De NDDF en andere soortendatabases kunnen zonder dat de onderzoeksdekking bekend is nooit worden gebruikt om afwezigheid van soorten en functies aan te tonen. De gedragscode geeft het gebruik van bronnen een veel zwaarder gewicht in het vaststellen van soorten en functies dan in de praktijk mogelijk is.

LNV stelde in zijn reactie: “Bij de werkwijze uit de gedragscode wordt er standaard uitgegaan van de aanwezigheid van soorten. De werkwijze is gebaseerd op overcompensatie: er worden bij elk renovatieproject vervangende verblijfplaatsen aangebracht voor vleermuizen, huismussen en gierzwaluwen. Hierdoor worden er (veel) meer verblijfplaatsen gecreëerd dan dat bij een reguliere ontheffing het geval zou zijn. Bovendien wordt het literatuuronderzoek gecombineerd met een veldbezoek.”

Deze reactie schiet tekort omdat niet voor alle potentieel aanwezige soorten wordt gecompenseerd maar alleen voor de soorten waarvan de aanwezigheid wordt aangenomen en waarbij – zoals al eerder in dit artikel aangegeven – de geboden compensatie geen overcompensatie is.

Onderzoek is onvoldoende voor een besluit over nader onderzoek

Een nader onderzoek lijkt volgens de gedragscode alleen te worden ingezet als er uit bronnen of het eenmalig veldbezoek blijkt dat (de kans op) een zeldzamere soort of kraam- of winterverblijf aanwezig is. Zo stelt de gedragscode (par. 3.2.3) onder meer dat nader onderzoek nodig is wanneer uit de omgevingscheck blijkt dat er een massawinterverblijfplaats aanwezig is of de kans daarop reëel wordt geacht; wanneer blijkt dat er een zeldzame verblijfplaats voorkomt van een minder algemene vleermuissoort en wanneer blijkt dat er een kraamverblijfplaats aanwezig is. Hierover zijn in literatuur en databanken vrijwel nooit gegevens aanwezig. Dit is dan ook een onvoldoende aanpak met betrekking tot de zeldzamere vleermuissoorten, waarvan gegevens missen om een goed beeld te krijgen van de verspreiding en locatie van belangrijke kolonies.

Om deze reden is er door het NGB in samenwerking met onder meer de Zoogdierverseniging en RVO een vleermuisprotocol vastgesteld dat het onderzoek naar verblijfplaatsen van verschillende soorten vleermuizen reguleert. De omgevingscheck (inclusief bronnenonderzoek) alleen geeft te weinig informatie om belangrijke verblijfplaatsen en kolonies van vleermuissoorten uit te sluiten of vast te stellen. Voor onder meer een kwetsbare soort als de laatvlieger, waarvan over de ecologie nog weinig bekend is, is vooronderzoek naar aan/afwezigheid in woonwijken noodzakelijk. In de beschrijving van het eenmalige veldbezoek wordt aangegeven dat een inschatting wordt gemaakt of verblijfplaatsen van vogels en/of vleermuizen aanwezig (kunnen) zijn: “Volgens de werkwijze van de gedragscode wordt dan ook altijd uitgegaan van de aanwezigheid van beschermde soorten, ook als dit niet blijkt uit de geraadpleegde literatuur”. Dat is naar de ervaring van onze leden ook de enige conclusie die uit een eenmalig veldbezoek kan komen. Alleen in te schatten is of een gebouw potentieel geschikt is. Het is niet mogelijk om, zoals in paragraaf 3.2.3. is aangegeven, in te schatten of een massawinterverblijfplaats aanwezig is, een grotere kraamverblijfplaats of een zeldzame verblijfplaats van een minder algemene soort. Mogelijk dat deze informatie in een enkele geval volgt uit de literatuurstudie, maar in veel gevallen zijn er geen gegevens bekend en zal een veldbezoek eindigen met de conclusie dat er een potentie aanwezig is voor verblijfplaatsen en dat nader onderzoek nodig is. Een omgevingscheck is alleen functioneel indien deze gericht wordt op de vraag welke soorten/functies kunnen worden uitgesloten en als wordt beargumenteerd op grond waarvan (zeldzame) soorten/functies in potentie niet aanwezig kunnen zijn (en niet alleen of soorten/functies wél aanwezig kunnen zijn).

Het is positief dat in de omgevingscheck aandacht is voor de potentie van de directe omgeving van het plangebied zodat ook de uitwijkmogelijkheden van soorten in kaart worden gebracht. Echter, het vaststellen van de potentie van de omgeving voor soorten is nog geen garantie dat dieren ook kunnen uitwijken.

Huismussen kunnen maar beperkt naar omliggende straten uitwijken als daar al een groot aantal broedplaatsen van huismussen aanwezig is. Paarplaatsen van bijvoorbeeld gewone en ruige dwergvleermuizen zijn onderdeel van een territorium. De omgeving kan heel geschikt zijn voor paarplaatsen maar als daar al veel territoria aanwezig zijn, dan zijn de uitwijkmogelijkheden maar heel beperkt. Dat wordt met de omgevingscheck niet in kaart gebracht en kan vaak ook uit beschikbare data (NDFP etc.) niet worden afgeleid. Dat maakt de aanpak voor territoriale soorten zonder goed veldonderzoek kwetsbaar.

Onderzoek onvoldoende basis voor maatregelen

De omgevingscheck is een cruciale bouwsteen van de gedragscode: op basis van de omgevingscheck wordt besloten welke maatregelen moeten worden uitgevoerd. Gesteld wordt dat wanneer uit de omgevingscheck blijkt dat er zeldzame soorten aanwezig zijn, of grote kraamgroepen of grote groepen overwinterende dieren, er een andere aanpak en andere maatregelen nodig kunnen zijn. Dat soort informatie kan echter niet op een betrouwbare manier uit de omgevingscheck verkregen worden, zoals hiervoor is aangegeven.

De omgevingscheck kan geen afdoend beeld bieden van de aanwezigheid van soorten en gebiedsfuncties

Ook voor de vrijgave van een gebied waarvoor het werkgebied voor de laatste maal door de ecoloog wordt gecontroleerd op aanwezige soorten, vormt de omgevingscheck onvoldoende basis. Eventueel aanwezige soorten zouden dankzij mitigerende maatregelen vertrokken moeten zijn. Voor vrijgave ontbreekt echter een goede basis omdat de oorspronkelijke situatie feitelijk onbekend is.

Mitigerende maatregelen niet effectief

In de gedragscode wordt gesproken over ‘de vleermuis’ en de mitigerende maatregelen die worden voorgesteld in de gedragscode, waaronder vleermuiskasten. Het ontwerp van de vleermuiskast dekt niet alle eisen van verblijfplaatsen van de betreffende soorten (naast gewone en ruige dwergvleermuis, ook meervleermuis, laatvlieger, tweekleurige vleermuis, kleine dwergvleermuis, baardvleermuis, ingekorven vleermuis, grijze grootoorvleermuis en watervleermuis). Kasten zijn voor deze soorten onvoldoende effectief, omdat het succes van een kast van vele factoren afhangt die

niet goed te standaardiseren zijn.⁷ Bij veel van deze soorten is alleen door maatwerk – afgestemd op daadwerkelijk aangetroffen verblijfplaatsen – effectieve mitigatie te bereiken. Met betrekking tot de meeste soorten verkeert het gebruik van vleermuiskasten als vervangende verblijfplaatsen om deze reden in de experimentele sfeer.

Daadwerkelijk gebruik van kasten door een soort is dan ook niet altijd vastgesteld. Zo is in de gedragscode aangegeven dat twee jaar na het toepassen van verschillende vleermuiskasten in een pilotproject nog geen één kast daadwerkelijk in gebruik is door de doelsoort. Dat betekent dat de voorzieningen nog maar nauwelijks in de uitgevoerde pilots zijn getest en nog niet door vleermuizen in gebruik zijn genomen.

Het is te hopen dat de discussie over de gedragscode op korte termijn leidt tot werkwijzen die wél recht doen aan de bescherming en ontwikkeling van beschermde soorten

Andere mitigerende maatregelen zijn niet bewezen effectief. Er is geen wetenschappelijke literatuur beschikbaar waaruit blijkt dat specifieke voorgestelde mitigerende maatregelen daadwerkelijk effectief zijn. Bronnen die de effectiviteit aantonen van flapovers, de opgegeven gewenningsperiode van kasten, de afmetingen van de kasten of het ongeschikt maken voor vleermuizen met geluid, worden niet gegeven. Daarmee ontbreekt de wetenschappelijke basis voor de conclusie dat de gunstige staat van instandhouding te allen tijde wordt gewaarborgd door de maatregelen.

Reactie LNV: “De gedragscode is een zichzelf doorontwikkende werkwijze. Er worden werkenderwijs steeds meer nieuwe maatregelen doorontwikkeld en voorgelegd aan het Kennisplatform. Om deze reden is monitoring een belangrijk onderdeel van deze gedragscode.”

Overcompensatie fictie

De gedragscode stelt: “door deze werkwijze wordt er overcompenseerd: ook als de genoemde soorten niet op de locatie aanwezig zijn, worden compenserende maatregelen getroffen”. Elke dakpan en elke open stootvoeg is een potentiële verblijfplaats voor huismus, gierzwaluw en/of vleermuis. Het realiseren van drie nestplaatsen voor respectievelijk huismus en gierzwaluw per woning en één verblijf-

plaats voor vleermuizen per acht grondgebonden woningen conform de gedragscode is dan ook veel minder dan wat er in potentie kan zitten. Zeker als gekeken wordt naar paarverblijfplaatsen voor vleermuizen waarvan twee tot drie paarverblijfplaatsen per acht grondgebonden woningen aanwezig kunnen zijn. De soortenstandaard schrijft het aanbieden van viermaal dit aantal verblijfplaatsen voor, dus acht tot twaalf verblijfplaatsen. Het aantal potentiële paarverblijfplaatsen ligt feitelijk veel hoger. Van overcompensatie is dan ook geen sprake, eerder van een minimale uitvoering van maatregelen. De genoemde compensatie in wijken met grote dichtheden is zelfs voor de bestaande verblijfplaatsen al te beperkt.

Van overcompensatie is pas sprake bij vier aanwezige verblijfplaatsen per woning, dus een compensatie van in totaal tweeëndertig zomer/paarverblijfplaatsen per acht woningen én minimaal twee grote kasten als specifieke overcompensatiemaatregel voor kraamverblijf- of winterverblijfplaatsen. Bij kleinere projecten dan acht woningen (bij bijvoorbeeld particuliere toepassing van NOM) is vaker een voorziening nodig. Bij kleinere eenheden zijn minimaal één geïntegreerde voorziening en vier zomer/paarverblijfplaatsen per project nodig.

In zijn reactie citeerde LNV opnieuw de gedragscode op het punt van overcompensatie. Met deze reactie wordt de discussie inhoudelijk niet opgepakt.

Lerende aanpak passieve benadering

De gedragscode gaat uit van de aanwezigheid van algemeen voorkomende beschermde soorten; minder algemeen voorkomende soorten en functies komen alleen in beeld op basis van literatuur en een eenmalig bezoek. Nader onderzoek – als basis voor te nemen maatregelen – vindt alleen plaats bij positieve aanwijzingen. Stroomversnelling verwacht dat “dit zeer zelden voorkomt”. Ervaringen met de ecologische vrijgave van gebouwen en de uitkomsten van enkele, vooraf aangewezen monitoringprojecten moeten uitwijzen of deze aanpak verantwoord is. De veelvuldig aangevoerde ‘lerende aanpak’ moet leiden tot aanpassing van de gedragscode middels een jaarlijkse evaluatie. De voortgang van de lerende aanpak is onbekend; wel is het aanbod van het NGB om aan de lerende aanpak bij te dragen middels een meldpunt voor zijn leden niet opgepakt.

In plaats van deze passieve lerende aanpak – de uitgerolde praktijk wordt gevolgd – blijkt ook een actieve lerende aanpak mogelijk. In vervolg op een bezwaar van het NGB tegen gehanteerde onderzoeksmethoden bij het aardbevingsbestendig maken van gebouwen in Groningen, is vergelijkend onderzoek gestart naar de effectiviteit van verschillende methoden.

In november 2017 diende het NGB een bezwaarschrift in tegen het besluit van de provincie Groningen voor het verlenen van een generieke ontheffing van de Wet natuurbescherming aan het Centrum Veilig Wonen om 23.000

⁷ Zie onder meer de publicaties

- E. Korsten, 2012. *Vleermuiskasten: Toepassing, gebruik en succesfactoren*. Rapport Bureau Waardenburg, Culemborg & Zoogdiervereniging, Nijmegen.

- Stefan Vreugdenhil, Erik Korsten, Jasja Dekker & Herman Limpens, ‘Vleermuistorens en -kasten: kans of bedreiging voor vleermuisbescherming?’, *De Levende Natuur*, 205-207, september 2014.

- www.vleermuiskasten.nl, opgezet om de effectiviteit van kasten te monitoren.

woningen en andere gebouwen in het aardbevingsgebied in Groningen aardbevingsbestendig te maken. De inventarisatiemethode van beschermde soorten en de gebiedsfuncties bood naar de mening van het NGB onvoldoende onderbouwing om ingrepen en maatregelen vorm te geven. Het Vleermuisprotocol 2017 werd niet gevolgd.

Overleg leidde tot een wijzigingsbesluit van de provincie Groningen (17 maart 2018) waarin is aangegeven dat “in 2018 en 2019 in een aantal onderzoeksgebieden zowel volgens Vleermuisprotocol 2017 als volgens de in het SMP beschreven methodiek onderzoek wordt gedaan. Na afronding van het onderzoek worden beide methodes geëvalueerd. Wanneer blijkt dat in het onderzoek volgens het Vleermuisprotocol betere onderzoeksresultaten en rendement van mitigatie en compensatie bereikt worden dan met de in het SMP beschreven methodiek, zal het Vleermuisprotocol worden aangehouden of de SMP-methodiek zo worden aangepast dat deze aantoonbaar van minimaal dezelfde kwaliteit is als het onderzoek conform Vleermuisprotocol, een en ander ter beoordeling van het Vleermuisvakberaad en volgens vaststelling van het bevoegd gezag.”

Tot slot

De gedragscode natuurinclusief renoveren kent beperkingen die de instandhouding van beschermde soorten kunnen bedreigen en daarmee tot overtreding van de Wet natuurbescherming kunnen leiden. Door zijn leden te vragen alleen af te zien van nader onderzoek indien bijzondere situaties volledig en expliciet zijn uit te sluiten, wil het NGB de risico's van de door de overheid goedgekeurde gedragscode inperken. Een juridische procedure is niet overwogen: een adviseur (i.c. het NGB) doet weloverwogen en goed onder-

bouwde voorstellen en het is aan de geadviseerde partij om keuzen te maken. Juridische dwang past daar niet bij.

Ten tijde van het opstellen van dit artikel loopt wel een juridische procedure tegen de goedkeuring van de gedragscode vanuit de Stichting Ecologisch Vleermuis Onderzoek Nederland (SEVON). Als zich situaties voor gaan doen waarin toepassing van de gedragscode toch zou leiden tot grote, zichtbare effecten op beschermde soorten is een exceptieve toetsing niet uit te sluiten.

Met een goede planning en tijdige uitvoering van efficiënt opgezet onderzoek zijn negatieve gevolgen voor de instandhouding van beschermde, kwetsbare soorten zo goed als onnodig. De beperkingen van de gedragscode worden daarmee weggenomen. Renoveren van woningen vraagt een lange voorbereidingstijd en zorgvuldige planning. Binnen deze planning is ruimte om verantwoord onderzoek voor te bereiden en uit te voeren, ook als basis voor soortmanagementplannen met gebiedsgerichte maatregelen op maat voor bijvoorbeeld wijkrenovaties.

Zonder meer maakt de gedragscode de bouwwereld bewust van het belang van beschermde soorten en dat is een duidelijke bijdrage aan de instandhouding van soorten. In de huidige praktijk wordt hier immers vaak aan voorbij gegaan. Het is te hopen dat de discussie over de gedragscode (via onder meer de voorgenomen lerende aanpak) op korte termijn leidt tot werkwijzen die wél recht doen aan de bescherming en ontwikkeling van beschermde soorten.

Over de auteur

Dr. B. (Bas) H. van Leeuwen

Secretaris van het Netwerk Groene Bureaus.