

Aan:
Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, Team Vergunningen Natuur
Postbus 19530
2500 CM Den Haag.

via wnb@rvo.nl

Betreft: Zienswijze op Ontwerp goedkeuringsbesluit gedragscode soortenbescherming voor woningcorporaties
Datum: 8 maart 2021

Geachte mevrouw Schouten,

Hierbij ontvangt de zienswijze van het Netwerk Groene Bureaus, brancheorganisatie voor ecologische advies en onderzoek, op uw Ontwerp goedkeuringsbesluit gedragscode soortenbescherming voor woningcorporaties, zoals gepubliceerd in de Staatscourant.

Het NGB baseert zijn zienswijze op een beoordeling van de gedragscode ten aanzien van doelbereik en uitvoerbaarheid. Het NGB gaat in op:

1. benodigde deskundigheid
2. reikwijdte van de gedragscode
3. nader onderzoek
4. maatregelen
5. monitoring
6. belangenafweging
7. voorwaarden voor feitelijke doorwerking van het goedkeuringsbesluit in de praktijk

1. Benodigde deskundigheid

In de gedragscode soortenbescherming voor Woningcorporaties is een belangrijke rol weggelegd voor de ecologisch deskundige. Deze wordt in definitielijst van de gedragscode omschreven als: *een persoon die ecologisch advies verstrekt of werkzaamheden begeleidt op het gebied van habitats en soorten en die schriftelijk aantoonbare ervaring en specifieke ecologische kennis heeft.*

De definitie van deskundige dient te borgen dat voldoende ecologische kennis en kwaliteit wordt ingezet bij het gebruik van de gedragscode.

RVO heeft een eigen definitie van 'ecologisch deskundige' die onder meer wordt voorgeschreven bij ontheffingen en gedragscodes, zoals de recente Gedragscode Wet natuurbescherming voor waterschappen, door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit op 22 januari 2019 goedgekeurd. Ook is naar deze definitie verwezen in het goedkeuringsbesluit voor de Gedragscode Bestendig Beheer Groenvoorzieningen 26 okt 2014 waarin destijds eenzelfde borging van deskundigheid werd voorgesteld. In haar goedkeuringsbesluit gaf de minister destijds aan dat daarmee de deskundigheid onvoldoende geborgd is: "Met betrekking tot de inzet van deskundige hanteer ik de definitie zoals in voetnoot 5 van dit besluit is vermeld. Indien de deskundige voldoet aan de in deze definitie gestelde minimumeisen is daarmee de kwaliteit voldoende geborgd."

Definitie deskundige

Het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie verstaat onder een deskundige een persoon die voor de situatie en soorten ten aanzien waarvan hij of zij gevraagd is te adviseren en/of te begeleiden, aantoonbare ervaring en kennis heeft op het gebied van soortspecifieke ecologie. De ervaring en kennis dient te zijn opgedaan doordat de deskundige:

- op HBO-, dan wel universitair niveau een opleiding heeft genoten met als zwaartepunt (Nederlandse) ecologie; en/of
- op MBO niveau een opleiding heeft afgerond met als zwaartepunt de Flora- en faunawet, soortenherkenning en zorgvuldig handelen ten opzichte van die soorten; en/of

- als ecoloog werkzaam is voor een ecologisch adviesbureau, zoals bijvoorbeeld een bureau welke is aangesloten bij het Netwerk Groene Bureaus; en/of
- zich aantoonbaar actief inzet op het gebied van de soortenbescherming en is aangesloten bij en werkzaam voor de daarvoor in Nederland bestaande organisaties (zoals bijvoorbeeld Zoogdiervereniging, RAVON, Stichting Das en Boom, Vogelbescherming Nederland, Vlinderstichting, Natuurhistorisch Genootschap, KNNV, NJN, IVN, EIS Nederland, FLORON, SOVON, STONE, Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, De Landschappen en Stichting Beheer Natuur en Landelijk gebied) en/of zich aantoonbaar actief inzet op het gebied van de soortenmonitoring en/of -bescherming.

2. Reikwijdte van de gedragscode

Projectomvang

De Gedragscode is alleen van toepassing op een kleinschalig project; hierbij wordt als voorwaarde aangegeven dat aan maximaal 10% van de woningen per jaar per 4 cijferig postcodegebied mag worden gewerkt. Op basis van CBS-data kan het hierbij in de praktijk om tientallen tot enkele honderden woningen gaan per postcodegebied.

Op pagina 6 van de gedragscode staat dat de 10% per jaar alleen betrekking heeft op verduurzamingsprojecten die tegelijkertijd binnen één postcodegebied uitgevoerd worden. Overige werkzaamheden als planmatig onderhoud, sloop en nieuwbouw zijn hier buiten beschouwing gelaten. Dit houdt in de praktijk in dat naast de 10% verduurzaming ook nog andere werkzaamheden toegestaan zijn, waardoor de druk op de soorten alsnog hoog is en soorten ontheemd raken. Tevens zullen in het plangebied vergelijkbare initiatieven van niet-woningcorporaties plaatsvinden.

Gezien de potentiële aantallen woningen en andere werkzaamheden is dan geen sprake van kleinschaligheid. Het NGB bepleit als afbakening van 'project' een maximum van 50 woningen per jaar.

Samenhang projecten

De mogelijkheid om projecten te knippen zodat voor één woning een ontheffing wordt aangevraagd, en de overige woningen in het plangebied onder de gedragscode wordt behandeld, moet worden uitgesloten. Als in één woning een laatvlieger aanwezig is, zijn alle vergelijkbare woningen in de wijk geschikt en een potentiële verblijfplaats. Gezien een uitspraak van Raad van State zijn verblijfplaatsen pas na vele jaren aan te merken als permanent verlaten.

Aard van de projecten

In de gedragscode wordt niet expliciet benoemd of planmatig onderhoud wel of niet tot de gedragscode behoort. Ter verduidelijking wordt voorgesteld dat op pagina 15 van de gedragscode planmatig onderhoud toegevoegd wordt aan de opsomming met werkzaamheden die niet onder de gedragscode vallen.

Opeenvolging van projecten

Tevens acht het NGB een definiëring van 'tegelijkertijd' noodzakelijk. Tussen projecten is voldoende tijd nodig om soorten in staat te stellen "aangepakte" projecten opnieuw te bezetten voordat een nieuw verduurzamingsproject van start gaat. Deze gewenningstijd dient betrokken te worden bij de definiëring van 'tegelijkertijd'. Uitwerking van 'gelijktijdigheid' dient door de ecologisch deskundige per 4 cijferig postcodegebied te worden vastgesteld.

Betrokken aantallen beschermde individuen en kolonies

De Gedragscode geeft aan dat de Gedragscode alleen van toepassing is voor een project waarbij maximaal 0,1% van de provinciale populatie (aantallen per soort) aanwezig mag zijn in het plangebied. In tabel 4 blz 15 worden hiervoor per provincie kengetallen voor huismus, gierzwaluw, gewone dwergvleermuis en ruige dwergvleermuis aangegeven. De bronvermelding betreft kengetallen voor de provincie Noord-Holland. De getallen voor gewone en ruige dwergvleermuis komen echter niet overeen met de kentallen uit deze bron (in de ontheffing Wnb Eigen Haard betreft het <23 en <8 voor de betreffende soorten). Voor de kengetallen van de overige provincies is geen bronvermelding

opgenomen. Het is daarmee niet duidelijk waar deze gegevens op zijn gebaseerd. Conform Eionet (2019; Report on Article 17 for Netherlands, species reports https://cdr.eionet.europa.eu/Converters/run_conversion?file=nl/eu/art17/envxuhrwa/NL_species_reports-20190819.xml&conv=593&source=remote zijn aantallen gewone en ruige dwergvleermuis in NL niet bekend, laat staan op provinciaal niveau. Doordat de 0,1% norm ogenschijnlijk niet wordt vastgesteld, is dit uitgangspunt niet concreet en daarmee niet bruikbaar

De gedragscode maakt niet duidelijk op welke wijze de populatieomvang binnen een kleinschalig project (in de definitie van de Gedragscode van tientallen tot enkele honderden woningen!) precies wordt vastgesteld. In de gedragscode wordt hier verder niet op ingegaan bij verschillende onderdelen (quick scan, nader soortonderzoek en ecologisch werkprotocol). De inventarisatie-inspanning die wordt aangegeven bij het nader soortonderzoek (§ 3.2.3), is bedoeld voor het vaststellen van vaste verblijfplaatsen en nestlocaties, niet om het totaal aantal dieren in de populatie vast te stellen. Ook doordat cumulatie van effecten in een provincie en binnen een postcodegebied niet wordt meegenomen, is overschrijding van de populatiegrens reëel.

Ook het aantal kolonies per woningblok is onderdeel van de normstelling voor de toepasbaarheid van de Gedragscode, in aanvulling op de normstelling op basis van aantallen individuen van beschermde soorten per project. Het NGB acht de eenheid 'woningblok' weinig hanteerbaar: een woningblok kan uit drie, maar ook uit dertig woningen bestaan. Een ecologisch relevantere afbakening acht het NGB het aantal woningen.

Het NGB constateert een discrepantie tussen de uitkomsten van beide benaderingen voor normstelling. Het aantal nesten en aantal individuen hebben een vaste verhouding (twee individuen per nest) die niet terugkomt in de gegeven getallen, zoals hieronder toegelicht, uitgaande van de NGB-definitie van project (maximaal 50 woningen). De gedragscode is niet van toepassing indien van huismus of gierzwaluw een kolonie aanwezig is en van een kolonie is sprake bij "tenminste 10 nesten per woningblok". Het NGB acht het gestelde maximum aantal van 10 nesten van de gierzwaluw niet relevant omdat de gedragscode, volgens tabel 4 uit de gedragscode, niet geldig is bij meer dan 2-7 volwassen individuen gierzwaluw binnen een project. Dat komt overeen met maximaal 1 tot 3-4 nesten wat het NGB een goed uitgangspunt acht.

Voor de huismus geldt dat tien nesten correspondeert met 20 volwassen individuen per project. Dat betekent dat de grenswaarde uit tabel 4 op maximaal 20 individuen uitkomt. Om beide benaderingen onderling overeen te laten komen, dient voor de gierzwaluw 2-7 volwassen individuen en 1 tot 3-4 nesten en voor de huismus 20 individuen en 10 nesten dan ook uitgangspunt te zijn.

Het NGB waardeert de intentie om een norm te formuleren maar acht een verdere uitwerking van systematiek en hoogte van de norm noodzakelijk; op zo kort mogelijke termijn dan wel als onderdeel van de evaluatie van de gedragscode.

De normstelling voor toepassing van de gedragscode overziend, acht het NGB met de werkwijze van de gedragscode de Gunstige staat van instandhouding van de betrokken soorten niet gegarandeerd. Hierbij verwijzen wij naar o.a. het recent door de Zoogdierverseniging uitgevoerde onderzoek voor de provincie Gelderland ten aanzien van de GSVI. Cumulatie kan leiden tot een aantasting van de GSVI van de genoemde soorten. Dit is onder de Habitatrictlijn niet toegestaan.

3. Nader onderzoek

De gedragscode geeft aan dat nader onderzoek naar de aanwezigheid van beschermde soorten (steenmarter, vleermuizen, huismus, gierzwaluw) dient te worden uitgevoerd conform landelijke richtlijnen. Voor vleermuizen wordt hierbij verwezen naar het Vleermuisprotocol versie 2017 of later. In de aangegeven onderzoeksinspanning (§ 3.2.3) wordt vervolgens betoogd dat het vleermuisonderzoek bestaat uit 2 x 2 veldbezoeken (2 in de zomer en 2 in het najaar). Het vleermuisonderzoek dat moet worden uitgevoerd is drieledig:

- 1 vaststellen van aanwezigheid en aantal kleine verblijfplaatsen van gewone- en ruige dwergvleermuis

- 2 vaststellen dat het hierbij niet gaat om kraamverblijven of massawinterverblijven
- 3 vaststellen dat er geen verblijffuncties aanwezig zijn van overige gebouwwonende vleermuissoorten, bijvoorbeeld laatvlieger, waarvoor de gedragscode niet van toepassing is.

De geschetste onderzoeksinspanning is hiervoor te laag; voor het vaststellen van zomerverblijfplaatsen van gewone/ruige dwergvleermuis zijn 2 rondes nodig, waarvan tenminste 1 in de ochtend en 1 in het kraamseizoen. Voor het vaststellen van verblijfplaatsen van laatvlieger zijn tenminste 2 avondronden nodig conform vleermuisprotocol. In dit geval dient het zomeronderzoek dus uit tenminste 3 rondes te bestaan. Als ook soorten als grootoorvleermuis en meervleermuis voor kunnen komen is daarnaast ook later op de avond onderzoek noodzakelijk, en kan pas later in het seizoen worden gestart. Bij een onderzoek kan nooit alleen worden uitgegaan van het voorkomen van zomer- en paarverblijfplaatsen. Waar deze functies mogelijk zijn kunnen namelijk kraamverblijfplaatsen van dwergvleermuizen, maar ook van andere soorten, nooit worden uitgesloten.

De gedragscode verwijst naar geldende landelijke richtlijnen maar beschrijft ook de onderzoeksinspanning. Het NGB is van mening dat de beschrijving van de onderzoeksinspanning niet moet worden opgenomen in de gedragscode zelf. Een beschrijving van de onderzoeksinspanning in het protocol gaat een eigen leven leiden. De gedragscode dient te verwijzen naar de protocollen en te verplichten het meest recente protocol te gebruiken. Met de inzet van een ter zake kundig ecooloog kan de woningstichting dan de onderzoeksinspanning bepalen.

4. Maatregelen

Voor het scenario in tabel 5 (pag. 19) "Negatieve effecten op soorten en/of verblijfplaatsen zijn te voorkomen door het treffen van maatregelen" geldt dat bij het nemen van maatregelen zonder dat bekend is of en welke soorten in het geding zijn, een overtreding van verbodsbepalingen waarschijnlijk is. Ons inziens is bij de toepassing van maatregelen om effecten te voorkomen een ontheffing noodzakelijk om de maatregelen te borgen. Als voorbeeld kunnen enkele maatregelen worden genoemd.

- Voor het aanbieden van permanente verblijfplaatsen (paragraaf 4.1.4) geldt voor grotere locaties - zoals gehele wijken - dat onderzoek altijd een onderschatting van het aantal gebruikte verblijfplaatsen en functies laat zien; het Vleermuisprotocol biedt hierbij handvaten om dat juridisch af te dekken. Echter, in dit geval betreffende ingrepen het permanent ongeschikt maken van vele m² aan spouwmuur en dak. Compensatie in de vorm van 2-5 verblijfplaatsen per aangetroffen verblijfplaats doet ons inziens geen recht aan de potentie van een wijk; iets waar in deze gedragscode geen rekening mee gehouden lijkt te worden. In dit kader verwijzen wij ook weer naar de uitspraak van Raad van State "verblijfplaatsen pas na vele jaren aan te merken als permanent verlaten". Een compensatiefactor 10 is hier noodzakelijk, eventueel / zo nodig met spreiding over de verschillende woningen waar werkzaamheden plaats vinden, zodat bijvoorbeeld volhangen van één woning met twee verblijfplaatsen met 20 kasten voorkomen kan worden.
- Voor de perioden van afzien van activiteiten uitvoeren en natuurvrij maken (paragraaf 4.2.1 Onderhoud gevels) geldt dat indien zomer- en paarverblijfplaatsen in het najaar worden aangetroffen, nooit kan worden uitgesloten dat deze in de winter (buiten strenge vorst) niet ook als verblijfplaats worden gebruikt. De periode november tot april dient dan ook met een rode ipv een groene kleur te worden aangemerkt. Dit geldt voor alle soorttabellen met directe ingrepen in een gebouw.
- Voor 'natuurvrij maken' zijn geen voorwaarden opgenomen in de gedragscode. Het gebouw dient tijdig 'natuurvrij' gemaakt te worden (blz. 24 gedragscode). Er worden geen eisen gesteld over hoe dit dient te gebeuren, wel suggesties. Bij ontheffingverlening worden hier voorwaarden aan gesteld door het bevoegd gezag. En zelfs dan gaat dit vaak suboptimaal of slecht. Zonder toets of voorwaarden zal op dit punt, het moment om schade te voorkomen aan individuen, schade ontstaan. Het NGB bepleit opname van basisvoorwaarden in de gedragscode, nader uit te werken door de ecologische deskundige.

- Ruimte voor maatwerk als permanente mitigatie (blz. 24) lijkt in de gedragscode te ontbreken. Vaak zijn er veel meer kansen die de soorten ten goede komen door toepassen van projectspecifiek maatwerk. Hier dient echter wel een toetsing/goedkeuring op plaats te vinden en eventueel monitoring. Nu wordt alleen uitgegaan van de “standaard” kasten. Ook hiervan is de effectiviteit vaak onbekend. Monitoring naar de effectiviteit, en de mogelijkheid tot bijsturen achteraf zou hier op zijn plaats zijn.
- Voor effecten op microklimaat door binnendakisolatie (blz. 44 gedragscode) worden geen maatregelen aangegeven.
- “Indien gevelgroen wordt verwijderd, dient direct na afloop van de werkzaamheden het betreffende gevelgroen te worden hersteld. Het dient namelijk als belangrijke voedselbron en schuilplaats voor vogels.” (blz. 48). Deze maatregel acht het NGB onuitvoerbaar; een aanvullende / vervangende maatregel is noodzakelijk om in de functies van voedselbron en schuilplaats te voorzien.
- “Indien struiken en/of bomen worden verwijderd, dient direct na afloop van de werkzaamheden het betreffende groen te worden hersteld. Het dient namelijk als belangrijke voedselbron en schuilplaats voor vogels en foerageergebied voor vleermuizen” (pag. 50). Jurisprudentie laat zien dat essentieel leefgebied eerst als alternatief gecreëerd dient te worden alvorens aanwezig essentieel leefgebied te verwijderen. Een aanvullende maatregel is noodzakelijk om in de functies van voedselbron en schuilplaats te voorzien.
- Vervangende zomerverblijven mogen ook uitwendig aangebracht worden (blz. 66). Momenteel is dit niet toegestaan i.v.m. zekerheid van duurzame verblijven (c.q. ze kunnen verwijderd worden). Daarnaast dient minimaal een deel inwendig aangebracht te worden om permanent te mitigeren voor potentiële individuele overwinteringsplaatsen. Een aanvullende maatregel is noodzakelijk om in de functie van een duurzaam zomerverblijf te voorzien.
- Het overdadig aanlichten van invliegopeningen met bouwlampen (blz. 68) wordt sociaal niet geaccepteerd – en kan daardoor in de praktijk niet worden toegepast - en kan daarnaast zorgen dat vleermuizen die binnen zitten juist niet naar buiten komen en zelfs juist naar binnen gaan vliegen. Een aanvullende maatregel is noodzakelijk voor het ongeschikt maken verblijfplaatsen.
- Gierzwaluwdakpannen en mussenvides (blz. 75 en 78) zijn ineffectieve maatregelen; aanvullende maatregelen zijn noodzakelijk.

5. Monitoring

Uit ervaring met de ontheffing Eigen Haard blijkt dat het bijhouden van de administratie van de mitigatie, fasering en compensatie een zeer intensief en complex proces is. Deze administratie is van groot belang om bij te houden of de reikwijdte van de gedragscode niet in het gedrang komt en aspecten als gewenningsperioden, fasering en monitoring op juiste wijze en voldoende uitgevoerd worden. Zonder gedegen administratief systeem kan niet nagegaan worden of aan de gestelde normen voldaan wordt (de in de Gedragscode gestelde 10% van het 4 cijferig postcode gebied' en de max. 0,1% van de lokale populatie) zijn, noch in hoeverre aan de mitigerende en compenserende maatregelen voldaan wordt. De gedragscode dient aan te geven wie verantwoordelijk is voor deze administratieve last.

De gedragscode stelt dat per woningstichting slechts één project wordt gemonitord. Eén project is onvoldoende om na te gaan of de gunstige staat van instandhouding gewaarborgd wordt; elke wijk verschilt. Een wezenlijke invloed op soorten kan ons inziens op de voorgestelde wijze niet worden uitgesloten. Het NGB is van mening dat minimaal per wijk één project gemonitord dient te worden waarin alle aanwezige woningen worden betrokken.

In de monitoring dienen alle soorten uit de gedragscode betrokken te worden en een diversiteit aan maatregelen. Met de monitoringsopgave van één project per woningcorporatie, zonder verdere randvoorwaarden omtrent de soorten en diversiteit aan maatregelen die gemonitord moeten worden, is de kans zeer groot dat niet alle soorten en typen maatregelen voldoende gemonitord worden. In de gedragscode moet minimaal geborgd zijn dat alle soorten en een divers scala aan maatregelen en werkwijzen gemonitord worden.

De voorgeschreven monitoring dient één en drie jaar na realisatie van het project plaats te vinden. Veel natuur-inclusieve voorzieningen worden echter pas na 5 jaar of later in gebruik genomen. Monitoring van slechts drie jaar is te kort om de daadwerkelijke effectiviteit van maatregelen te kunnen toetsen. Monitoring zou minimaal voor vijf jaar of langer uitgevoerd moeten worden.

6. Belangenafweging

Het belang ten aanzien van vogels acht het NGB onvoldoende onderbouwd. Voor vogels is het enige genoemde belang Volksgezondheid; waarbij alleen wordt ingezet op vocht- en ventilatieproblemen. Recent onderzoek toont aan dat juist na na-isolatie vocht en ventilatieproblemen optreden in woningen. Ons inziens kan dit belang hier niet worden gebruikt.

Het belang Bescherming van flora en fauna wordt niet goed onderbouwd; er moet binnen één project een meerwaarde ontstaan voor flora en fauna, anders kan dit belang niet worden gebruikt. Daarvan is met een beperkte compensatie zeker geen sprake (er worden tientallen m² spouw en toegankelijke dakpannen weggehaald en hoogstens enkele kastjes teruggeplaatst). Onder de huidige ontheffingverlening vallen werkzaamheden zoals schilderen, gevelwerkzaamheden, herstel dakrand en boeiboord dan ook niet onder de aangegeven wettelijke belangen.

Het NGB is van mening dat in ieder geval voor vogels geen goede belangenafweging wordt gegeven, waardoor deze gedragscode niet voor vogels kan worden toegepast.

7. Voorwaarden voor feitelijke doorwerking van het Goedkeuringsbesluit in de praktijk

Het NGB bepleit, zoals eerder in zijn zienswijzen op het goedkeuringsbesluit over de Gedragscode Bestendig Beheer Groenvoorzieningen (26 okt 2014) en op het Besluit Ontwerp goedkeuring Gedragscode Soortbescherming voor gemeenten (15 sept 2020) om onderdelen uit het Goedkeuringsbesluit die direct de toepassing van de gedragscode raken, zoals deskundigheidseisen, handelingsvoorschriften e.d. op te nemen in de tekst van de gedragscode zelf, en niet alleen op te nemen in een (digitaal niet doorzoekbare, en daarmee ontoegankelijke) bijlage van die gedragscode, zoals bij de Gedragscode Bestendig Beheer Groenvoorzieningen.

In reactie op onze zienswijze zijn in de definitieve Gedragscode Soortbescherming voor gemeenten de aanwijzingen uit het goedkeuringsbesluit in de tekst zelf (en niet als bijlage) verwerkt. Het NGB bepleit ook voor de onderhavige gedragscode aanpassing van de tekst van de gedragscode op basis van het goedkeuringsbesluit. Dit voorkomt dat gebruikers van de gedragscode te goedertrouw de Wet natuurbescherming overtreden.

Het NGB is graag bereid zijn zienswijze toe te lichten.

Hoogachtend,
namens het bestuur van het Netwerk Groene Bureaus,


B.H. van Leeuwen
secretaris Netwerk Groene Bureaus