

# Collegeadvies



|                    |                                                 |
|--------------------|-------------------------------------------------|
| Zaaknummer         | 407458                                          |
| Portefeuillehouder |                                                 |
| Advies van         | B. Jeensma<br>duurzaamheidsregisseur            |
| I.o.m.             | Duurzaamheidsregisseur en<br>adviseur Financiën |
| Beslissing d.d.    | 8 oktober 2024 Nummer                           |
| Conform voorstel.  |                                                 |
| Besluit            | Openbaar                                        |

## Onderwerp

Soortenmanagementplan en Landelijke Aanpak Natuurvriendelijk Isoleren

## Te nemen besluit

1. Te starten met de voorbereidende werkzaamheden voor het opstellen van een Soortenmanagementplan, waaronder het opstellen van een plan van aanpak en een financiële onderbouwing.
2. Een compensatieplan voor de werkwijze natuurvriendelijk isoleren op te stellen.

## Korte samenvatting

We moeten de komende jaren veel woningen verduurzamen. Maar hoe combineren we dat met de zorgplicht voor wettelijk beschermde dieren? Daarvoor heeft het Rijk de Landelijke Aanpak Natuurvriendelijk Isoleren ontwikkeld (werkwijze NVI): natuurvriendelijk isoleren mag zónder voorafgaand ecologisch onderzoek en zónder het aanvragen van een omgevingsvergunning. Wel is compensatie nodig, zoals het aanbrengen van permanente verblijfplaatsen voor vleermuizen. Een compensatieplan beschrijft hoe we dat aanpakken. De werkwijze NVI mogen we inzetten bij maximaal 6% van de woningen per buurt en voor maximaal 3 jaar.

Om meer woningen goed te kunnen isoleren, is een gemeentebrede vergunning nodig. Om deze te verkrijgen, moeten we een soortenmanagementplan (SMP) opstellen: een plan waarin we op basis van uitgevoerd onderzoek aangeven wat wordt gedaan om de aanwezige diersoorten te beschermen tegen de werkzaamheden die gaan plaatsvinden. Dit is een flinke opgave. Daarom starten we met het opstellen van een plan van aanpak.

## Inleiding

Op basis van het Klimaatakkoord moeten landelijk per jaar minimaal 50.000 woningen worden geïsoleerd. Het isoleren van woningen is een effectieve manier om energie te besparen en daarmee de CO<sub>2</sub>-uitstoot terug te dringen. Inzetten op energiebesparing is ook een goede maatregel om in te zetten tegen netcongestie. Maar vooral is isoleren een effectief middel om energiearmoede te verminderen. Mensen met energiearmoede wonen vaak in slecht geïsoleerde woningen.

Om deze mensen te helpen en isolatie van zulke woningen te stimuleren, is vanuit het Nationaal Isolatie Programma de Lokale Aanpak Isolatie in het leven geroepen. Gemeenten kunnen subsidie aanvragen om daarmee woningeigenaren te ondersteunen bij het isoleren van hun woning. Ook wij gaan hiermee aan de slag.

Maar vooralsnog mogen we bewoners hier alleen subsidie geven voor het isoleren van de vloeren, de ramen of de binnenzijde van het dak. En dus niet voor spouwmuur-/gevelisolatie of het isoleren van het dak van de buitenzijde, terwijl deze maatregelen juist wel de meeste besparing in energie - en dus ook geld - opleveren voor de bewoner.

Het isoleren van gevel, spouwmuur en buitenzijde dak kan namelijk gevolgen hebben voor beschermde gebouwbewonende diersoorten als de vleermuis, gierzwaluw en huismus. De Omgevingswet (voorheen Wet Natuurbescherming) stelt dat de bewoner bij zulke werkzaamheden eerst ecologisch onderzoek moet uitvoeren om de aanwezigheid van deze soorten uit te sluiten. Ecologisch onderzoek doen en een omgevingsvergunning verkrijgen van de provincie als bevoegd gezag duurt per gebouw 1 tot 1,5 jaar. De kosten voor het onderzoek, de eventuele maatregelen en de omgevingsvergunning staan niet in verhouding tot de kosten voor bijvoorbeeld spouwmuurisolatie.

Om toch te kunnen isoleren en tegelijkertijd de natuur te beschermen, is er de tijdelijke Landelijke Aanpak Natuurvriendelijk Isoleren. Daarmee mogen woningeigenaren onder voorwaarden weer isoleren. Onderdeel van de aanpak is dat gemeenten zorgen voor alternatieve verblijfplaatsen voor vleermuizen. Omdat het aantal en type huizen dat we onder deze aanpak mogen isoleren beperkt is, en om te voorkomen dat dit een te grote negatieve invloed heeft op vleermuizen en andere beschermde diersoorten, geldt deze tijdelijke aanpak maximaal 3 jaar. Daarom zullen we tegelijkertijd moeten toewerken naar een lange-termijnoplossing via het soortenmanagementplan waarmee we een gemeentebrede en meerjarige omgevingsvergunning kunnen krijgen van de provincie. Voor een SMP onderzoeken we vanuit de gemeente het bebouwde gebied waarvoor we de vergunning aanvragen op de aanwezigheid van beschermde diersoorten die deze gebouwen bewonen. Op basis daarvan voorzien we vervolgens in beschermende en compenserende maatregelen, zoals alternatieve verblijfplaatsen. Dat zijn de winterverblijven en kraamverblijven. De bewoners zelf zorgen voor de nestkasten aan bijvoorbeeld de gevel waarin vleermuizen kunnen verblijven.

---

### **Beoogd effect**

Met natuurvriendelijk isoleren en een soortenmanagementplan willen we voorkomen dat woningen niet meer of met schade voor de natuur worden geïsoleerd.

Met goed geïsoleerde woningen helpen we mensen met energiearmoede, besparen we energie en zetten we stappen richting een aardgasvrije bebouwde omgeving; één van onze eigen gemeentelijke duurzaamheidsdoelen en van het landelijk geldende Klimaatakkoord.

---

### **Argumenten**

#### *1.1 Wat is het probleem? Het isoleren van woningen gebeurt toch al jaren?*

Op 2 augustus 2023 heeft de Raad van State een uitspraak gedaan rondom het isoleren van spouwmuren. Het na-isoleren van woningen, zoals isolatie van spouwmuren, kan leiden tot nadelige gevolgen voor verschillende beschermde soorten vleermuizen. Vleermuizen houden zich graag op in spouwmuren en komen in heel Nederland voor. Als er niet of niet voldoende onderzoek wordt gedaan voorafgaand aan de spouwmuurisolatie is de kans groot dat er vleermuizen worden gedood of verstoord. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in deze zaak geoordeeld dat de manier waarop dat betreffende isolatiebedrijf vooraf onderzoek heeft gedaan naar de aanwezigheid van vleermuizen in de spouwmuur niet in orde was en in strijd met de Wet natuurbescherming. De werkwijze van dit bedrijf was echter een standaard werkwijze voor isolatiebedrijven in Nederland. Het isolatiebedrijf had volgens de Afdeling bestuursrechtspraak eerst een globale ecologische quickscan en daarna eventueel een aanvullend ecologisch onderzoek moeten laten uitvoeren door een deskundige ecooloog. Vervolgens had het isolatiebedrijf een ontheffing moeten aanvragen bij de provincie. Een aanpak als deze is kostbaar en kost veel tijd (1,5 jaar) per woning.

Deze uitspraak betekent dat de isolatiemaatregel van spouwmuurisolatie niet mogelijk is zoals dit isolatiebedrijf voornemens was te doen. Dit geldt ook voor particulieren en gemeenten die zelf maatregelen willen treffen om het doden en verstoren van vleermuizen en vernietigen van verblijfplaatsen te voorkomen. Er is (in veel gevallen) eerst ecologisch onderzoek nodig en vervolgens waarschijnlijk een ontheffing van de provincie voordat de spouwmuurisolatie mag worden uitgevoerd.

#### *1.2 Zonder een SMP kunnen we inwoners niet voldoende helpen om hun woning te isoleren.*

Als we niet aan de slag gaan met een SMP moeten woningeigenaren dus zelf een ecologisch onderzoek laten uitvoeren, een activiteitenplan laten opstellen en een vergunningstraject doorlopen, als ze bepaalde delen van de woning, zoals de spouwmuur, willen isoleren. Dit kan oplopen tot duizenden euro's per woning. Het aanbieden van een subsidiebedrag om te isoleren onder de voorwaarde dat de bewoner eerst een duurder ecologisch onderzoek laat uitvoeren, is niet de weg die we willen

bewandelen. Veel bewoners zullen hier niet voor kiezen en dan óf hun huis niet laten isoleren, of hun huis laten isoleren op een manier waarop de wet wordt overtreden met grote gevolgen voor de beschermde (dier)soorten. De provincie als bevoegd gezag voor deze natuurwetgeving heeft al aangekondigd dat ze actief gaan controleren of op de juiste wijze wordt geïsoleerd.

De klimaatdoelen en doelen van de lokale isolatieaanpak en energiearmoede-aanpak, nl. om bewoners van slecht geïsoleerde woningen te ondersteunen bij het verduurzamen van hun woning, halen we dan ook niet. En de subsidiegelden die we naar verwachting overhouden, omdat we ze maar beperkt kunnen inzetten, zullen we moeten terugstorten.

### *1.2 Met een Plan van Aanpak brengen we in beeld hoe we het project gaan uitvoeren.*

In een SMP staat welke (beschermde) soorten er in een gebied voorkomen en welke bedreigingen er zijn in dat gebied. Ook beschrijft het plan welke acties nodig zijn om soorten te beschermen, te herstellen of zelfs in aantal te laten toenemen. Een SMP fungeert als basis voor het verkrijgen van een omgevingsvergunning voor het betreffende gebied. Middels deze vergunning worden voor 10 jaar ruimtelijke ingrepen zoals verduurzamen en (ver)bouwen toegestaan. De omgevingsvergunning op grond van een SMP kan dus ook worden gebruikt voor andere sloop- en verbouwingsactiviteiten die effect kunnen hebben op beschermde diersoorten (en die in het SMP zijn meegenomen), de SMP hoeft zich niet te beperken tot isolatiewerkzaamheden.

Het opstellen van een SMP moet gebeuren door een gespecialiseerd bureau en kost zeker twee jaar. De kosten zijn waarschijnlijk zodanig hoog dat ook een aanbesteding nodig is. Verder vraagt het de nodige tijd van de gemeentelijke organisatie. Daarom zullen we ook verkennen welke mate van samenwerking met buurgemeenten mogelijk is. Sowieso wordt momenteel al onderling kennis uitgewisseld. Om beter in beeld te krijgen wat voor ons de beste aanpak is, welke risico's en randvoorwaarden spelen, hoeveel tijd en geld het gaat kosten, stellen we een plan van aanpak op. Dit zal ter goedkeuring aan uw college worden voorgelegd.

### *2.1 We willen inwoners nu al meer opties bieden en gaan met de werkwijze NVI aan de slag.*

Er zijn nog maar weinig gemeenten in Nederland die al een SMP hebben en dus met een vergunning kunnen isoleren. Het opstellen van een SMP duurt zeker 2 jaar en om te voorkomen dat landelijk de woningisolatie stopt, is een noodmaatregel bedacht: de werkwijze NVI. Daarmee kunnen we, zonder SMP, een deel van onze inwoners nu al de mogelijkheid bieden hun spouwmuur of buitenzijde dak te isoleren. Dit kan gedurende 3 jaar en tot een maximum van 6% van de grondgebonden woningen per CBS-buurt. Het is dus een overbruggingsmaatregel in de verwachting dat over 3 jaar veel gemeenten wel een SMP hebben.

De werkwijze NVI houdt in dat gebouwen/woningen eerst vleermuisvrij worden gemaakt en dan worden geïsoleerd. In een speciale app moeten isolatiebedrijven melden welke woningen zij isoleren.

Om met de werkwijze NVI aan de slag te kunnen, moeten we ook compenserende maatregelen treffen. Deze compensatieopgave geldt alleen voor vleermuizen. We moeten 9 permanente vleermuiskraamkasten plaatsen in de gebieden waar woningen geïsoleerd gaan worden. In een op te stellen compensatieplan beschrijven we onze aanpak hiervoor. De provincie beoordeelt dit vervolgens. Daarnaast zijn gemeenten verplicht hun inwoners actief te informeren over de wet en regels voor isoleren en beschermen van diersoorten.

---

## **Kanttekeningen**

### *1.1 Moeten we een SMP opstellen? Zijn er geen andere opties?*

Een SMP is geen verplichting, maar andere opties zijn er ook niet. Geen SMP opstellen, betekent geen subsidie voor inwoners om hun woning volledig te isoleren. En met isoleren zonder onderzoek en vergunning overtreden wij of de inwoners de wet.

Wel wordt gewerkt aan onderzoeksmethodieken die sneller zekerheid geven over de aanwezigheid van beschermde diersoorten. Dergelijke opsporingsmethoden zullen naar verwachting een behulpzame aanvulling zijn, maar bieden geen vervanging voor het opstellen van een SMP.

### *2.1 Kunnen we niet meer woningen isoleren met de werkwijze NVI?*

Onder de korte termijn aanpak van de werkwijze NVI mag maximaal 6% van de grondgebonden woningen per CBS-buurt geïsoleerd worden. Het is een gedoogconstructie om te voorkomen dat woningisolatie landelijk helemaal stil komt te liggen. Meer is niet mogelijk. Wat betekent dat het overgrote deel van de betreffende woningen niet (voldoende) geïsoleerd kan worden, tenzij we een SMP opstellen.

Als provincie Gelderland ervoor kiest om met pre-SMP's te gaan werken, zoals meerdere provincies wel doen, kan het percentage te isoleren woningen oplopen tot 30%. Bij een pre-SMP verleent de provincie een tijdelijke omgevingsvergunning, zodat gedurende de periode dat het SMP wordt opgesteld, wel alvast geïsoleerd kan worden. Provincie Gelderland heeft hierover echter nog steeds geen uitsluitend gegeven.

---

### **Financiën**

Uit ervaringen van andere gemeenten blijkt dat een SMP voor een gemeente zoals Elburg waarschijnlijk zo'n € 250.000 zal kosten. Voor een gedeelte van de kosten is er een specifieke uitkering vanuit het Rijk beschikbaar. Dat gaat voor Elburg om een bedrag van € 121.131,00. Ook mogen we de zogenaamde CDOKE-gelden inzetten (dat zijn de gelden die we ontvangen om onze (extra) taken op klimaatbeleid te kunnen uitvoeren) en mogen we een deel van de aangevraagde of aan te vragen isolatiesubsidie ter dekking inzetten.

Het inzetten van CDOKE-gelden betekent wel dat we minder CDOKE-gelden beschikbaar hebben om in te zetten voor de uitvoering van klimaat- en energiebeleid. Maar omdat het opstellen van een SMP het voor onze inwoners gemakkelijker zal maken om hun woning te isoleren, en dus bij te dragen aan de energietransitie, is het inzetten van CDOKE-gelden een te verantwoorden keuze. Of het inzetten van CDOKE-gelden nodig is, zal de komende tijd blijken. Vanuit de VNG wordt namelijk bij het Rijk aangedrongen op meer financiële ondersteuning aan de gemeenten voor deze extra opgave.

Wij houden deze ontwikkelingen in de gaten en in het op te stellen plan van aanpak zal een nadere financiële en personele onderbouwing met bijbehorend dekkingsvoorstel worden opgenomen.

De nu al beschikbare specifieke uitkering mogen we ook inzetten voor het opstellen van een compensatieplan voor de werkwijze NVI. Daarmee is dekking hiervoor aanwezig.

---

### **Communicatie/burgerparticipatie**

Zowel voor de werkwijze NVI als voor het opstellen van een SMP geldt dat communicatie en burgerparticipatie heel belangrijk zijn. De werkwijze NVI vraagt om een participatietraject met inwoners: hoe vinden we panden waar de verblijfplaatsen kunnen worden ingebouwd, want het moeten permanente kasten zijn die in de gevels worden gebouwd. Daarnaast moeten we inwoners actief informeren over de wet en regels voor isoleren en beschermen van diersoorten.

---

### **Vervolg**

Om een compensatieplan op te kunnen stellen, moeten we het nodige uitvoeren. Het is aan de gemeente om samen met een ecologisch deskundige op het gebied van vleermuizen te bepalen waar en in welke vorm de kraamverblijfplaatsen voor vleermuizen kunnen worden gerealiseerd. Deze aanpak moeten we dan in een compensatieplan beschrijven en ter goedkeuring aan de provincie voorleggen. Indien uw college instemt met voorliggend voorstel zullen we de provincie ook actief benaderen om onze behoefte te uiten aan de mogelijkheid om te werken met een pre-SMP.

---

### **Bijlage(n)**

-