



Raadsvoorstel

Datum 13 maart 2024

Onderwerp Uitbreiden Soortenmanagementplan met particulieren/ derden
Versienummer 3.0

Portefeuillehouder Monique Schuttenbeld, Arjan Spaans

Samenvatting

Om op termijn een energieneutrale stad te worden, stimuleren we op verschillende manieren woningeigenaren tot het nemen van isolatiemaatregelen. Daarbij hebben zij te maken met de soortenbescherming onder de Omgevingswet: onder daken en in spouwmuren kunnen beschermde soorten verblijven. Om legaal te kunnen isoleren moeten hoge kosten worden gemaakt voor ecologisch onderzoek. Dit leidt tot vertraging op de projecten. Er is op dit moment geen werkbare oplossing, waardoor de isolatieopgave wordt belemmerd.

Door het Soortenmanagementplan dat we op dit moment opstellen uit te breiden met particulieren en derden, bieden we inwoners een oplossing. Hiermee kan het isoleren van de gebouwde omgeving (en daarmee de energietransitie) doorgang kan vinden, met behoud van beschermde diersoorten.

Financiële gevolgen

Betreft doel	6.4.1 We bevorderen dat Zwolle op termijn energieneutraal is 6.4.2 We zorgen dat groen één van de leidende thema's is bij stedelijke ontwikkeling
Begroting wijzigen	Nee
Budgetnummer	n.v.t.

Bijlagen

geen

Openbaarheid

☒ Openbaar
☐ Geheim

De raad wordt voorgesteld te besluiten om:

1. Onder voorbehoud van toekenning van de subsidie '[Gemeentelijk soortenmanagementplan voor natuurvriendelijk isoleren](#)', in te stemmen met de uitbreiding van het Zwolse Soortenmanagementplan met particulieren en derden;
2. Een budget van € 443.037,- hiervoor beschikbaar te stellen voor de komende 3 jaar;
3. Dit te dekken uit:
 - o De via de provincie aan te vragen subsidie 'Gemeentelijk soortenmanagementplan voor natuurvriendelijk isoleren';
 - o De overgebleven gelden uit de [ingetrokken Groene Leges regeling \(2021\)](#);
4. Kennis te nemen van de voorgestelde wijze van afdoening van motie [M19-2 Soorten Management Plan: Win win voor natuur en ontwikkelaars](#);



Datum

13 maart 2024

Inleiding

Energiebesparing is één van de doelen van het programma Energietransitie en een voorwaarde om op termijn energieneutraal te worden. Om dit te bereiken stimuleren we woningeigenaren tot het nemen van isolatiemaatregelen. Voorbeelden zijn de onlangs gestarte [Subsidieregeling Woningisolatie Zwolle 2024](#) en de [energiearmoede aanpak Warm Thuis](#).

Bij het isoleren van bestaande gebouwen hebben eigenaren te maken met de soortenbescherming onder de Omgevingswet. Spouwmuren, gevels of daken kunnen de thuisbasis zijn van vogel- en vleermuissoorten, die strikt beschermd zijn. Eigenaren zijn wettelijk verplicht vooraf ecologisch onderzoek te doen, een vergunning aan te vragen voor een flora- en faunactiviteit en zich te houden aan regels om te mogen isoleren. Zij zijn zich hiervan vaak niet bewust. Verleden jaar werden bij de provincie, het bevoegd gezag, bijna geen vergunningen door inwoners aangevraagd, maar werd wel geïsoleerd door inwoners. Als inwoners de huidige procedure wél volgen, vormen de vertraging van minimaal een jaar en kosten (oplopend tot duizenden euro's per individuele woning) een grote barrière. De huidige aanpak is in de praktijk niet werkbaar.

Hieruit maken we op dat dit leidt tot wetsovertredingen en het (veelal onbewust) doden en hinderen van beschermde diersoorten. Isolatiebedrijven en inwoners die zonder onderzoek en vergunning aan de slag gaan, [lopen risico op hoge boetes, zoals uitspraak van de zaak in provincie Utrecht bewees](#). We hebben als gemeente ook zelf hiermee te maken. Vanuit Warm Thuis zijn wij opdrachtgever voor het uitvoeren van isolatiemaatregelen van inwoners die leven in energiearmoede.

Een Soortenmanagementplan (SMP) is een oplossing. Met een SMP kunnen we als gemeente in één keer voor de bebouwde kom het verplichte ecologisch onderzoek doen en maatregelen nemen ter bescherming van de aanwezige soorten. Ook stellen we regels op om ruimtelijke ontwikkeling en bescherming van soorten mogelijk te maken. Op basis hiervan kunnen we een omgevingsvergunning voor 10 jaar van de provincie krijgen, waar inwoners gebruik van kunnen maken.

In samenwerking met de woningcorporaties wordt op dit moment al een SMP opgesteld voor de bebouwde kom van Zwolle. De lopende opdracht voor het SMP richt zich echter alléén op het vastgoed van de gemeente en de corporaties. Het betrekken van particuliere woningeigenaren en derden (bedrijven) brengt structurele inspanningen en kosten met zich mee. Wij worden dan als gemeente verantwoordelijk voor de vergunning, waar de stad als geheel gebruik van kan maken. Daar moeten we ons over verantwoorden naar de provincie. Dit betekent dat inwoners hun werkzaamheden bij ons melden, wij regels op stellen onder welke voorwaarden de werkzaamheden mogen plaatsvinden en zij bewijslast aanleveren om aan te tonen dat het werk conform afspraken heeft plaatsgevonden. Dit vraagt ambtelijke uren op het gebied van communicatie, administratie, ICT/ GIS, ecologisch advies en monitoring.

Middels dit Raadsvoorstel willen we u vragen in te stemmen met de voorlopige uitbreiding van het SMP met particulieren en derden.

Kader

- [Plan van aanpak Energietransitie – Zwolle geeft energie 2019](#)
- [Omgevingswet – Flora en faunactiviteit](#)



Datum

13 maart 2024

Beoogd effect

Door in te stemmen met het Raadsvoorstel voorkomen we wetsovertredingen en ontlasten we bewoners en bedrijven die willen isoleren. Hierdoor laten we de energietransitie doorgaan en houden we beschermde populaties in stand.

Argumenten***1.1 Het uitblijven van een oplossing leidt tot (onbewuste) wetsovertredingen, waardoor we bedrijven en inwoners blootstellen aan (financiële) risico's***

Op dit moment is er voor spouwmuurisolatie en isolatie aan de schil van gebouwen geen werkbare oplossing. De huidige procedure is ingewikkeld, tijdrovend en kostbaar. De kosten voor ecologisch onderzoek aan een individuele woning kunnen oplopen tot duizenden euro's. De verantwoordelijkheid die gevraagd wordt van isolatiebedrijven om zonder vergunning niet aan de slag te gaan is groot, en raakt hen financieel. De situatie is daarmee op lange termijn niet houdbaar en leidt tot wetsovertreding en boetes.

1.2 We willen inwoners en derden stimuleren hun woning en gebouwen te isoleren, en daarmee energiebesparing realiseren

De huidige werkwijze vormt een belemmering om woningen en gebouwen te isoleren. De uitbreiding van het SMP vergemakkelijkt de procedure, maakt legaal isoleren van spouwmuren, daken en gevels mogelijk en zorgt ervoor dat we koers blijven houden op de doelen van het programma Energietransitie. Het past in onze doelstelling een energieneutrale stad te worden.

1.3 We houden de beschermde populaties in stand (of vergroten deze)

Op dit moment wordt op grote schaal geïsoleerd door particulieren. Hierdoor komen beschermde soorten, woonachtig in de gebouwde omgeving, onder druk te staan. Een SMP voorkomt negatieve effecten voor biodiversiteit en helpt de staat van instandhouding van populaties te verbeteren.

1.4 Het biedt financieel voordeel om nu uit te breiden, omdat het SMP al opgesteld wordt voor ons gemeentelijk vastgoed en corporatievastgoed

Doordat op dit moment een SMP opgesteld wordt voor eigen vastgoed en corporatievastgoed, is het noodzakelijke veldonderzoek reeds uitgevoerd. Voor het uitbreiden van dit SMP met particulieren en derden, hebben we enkel te maken met hogere kosten voortkomend uit de implementatie- en beheerfase. Het biedt daardoor kostenvoordeel nu te besluiten tot uitbreiding.

2.1 Op dit moment is er geen financiële dekking voor de kosten over de termijn van 10 jaar, waarover de omgevingsvergunning wordt afgegeven

Op dit moment is geen financiële dekking voor de volledige termijn van 10 jaar beschikbaar. Daarom is het voorstel nu van start te gaan met dekking voor een periode van 3 jaar. Over de resterende periode van 2028 t/m 2034 zal op een later moment een besluit worden genomen, waarbij het intrekken van de omgevingsvergunning voor particulieren na 3 jaar een mogelijkheid is (zie ook risico 1.4). Er worden dan geen kosten meer gemaakt.

2.2 Drie jaar is een passende termijn om de meerwaarde van het SMP te kunnen beoordelen, en op basis daarvan besluiten te nemen voor de inrichting en financiering ervan op de lange termijn

De toegevoegde waarde van het SMP is afhankelijk van het gebruik ervan. Ook met een SMP kunnen inwoners en bedrijven nog steeds illegaal te isoleren, bijvoorbeeld omdat ze er niet van op de hoogte



Datum 13 maart 2024

zijn. Daarnaast zijn op landelijk en provinciaal niveau nog veel ontwikkelingen gaande rondom natuurvriendelijk isoleren, het opstellen van SMP's, verantwoordelijkheden en financiering. Ook in VNG-verband. Omdat wij als gemeente landelijk voorop lopen, hebben we te maken met die onzekerheid. Over 3 jaar evalueren we daarom de meerwaarde en het resterend budget. Dit kan leiden tot (een combinatie van):

- a) een scenario waarbij er relatief weinig gebruik gemaakt is van het SMP. De meerwaarde is dan gering. Tegelijkertijd hebben we daardoor budget over om de kosten voor langere tijd te dekken;
- b) een scenario waarbij er boven verwachting veel gebruik is gemaakt van het SMP en dus de meerwaarde ervan groot is. Daardoor ligt het voor de hand in de dan nog resterende periode de kosten (gedeeltelijk) te dekken via isolatiebedrijven of inwoners (leges), en indien gewenst aan te vullen met nog aan te vragen gemeentelijk budget;
- c) een scenario waarbij er landelijk of provinciaal (financiële) steun beschikbaar komt om ook de kosten te dekken na deze drie jaar.

3.1 Inzet van gelden uit de Groene Leges regelen past bij het oorspronkelijke doel: stimuleren dat particulieren, bedrijven en projectontwikkelaars investeren in duurzaamheidsmaatregelen

Er resteert nog circa 80.000 euro van de Groene Leges regeling. Deze regeling liep van 2018 tot 2021 en kende na afloop nog een restant. Zie ook de [Beslisnota van 22 juni 2021 Intrekken regeling Groene Leges en voorbereiding alternatief](#). Bij het doorlichten van de kredieten is besloten deze middelen niet vrij te laten vallen maar te reserveren als dekking voor het SMP, gezien het effect dat de Raad met deze regeling had beoogd. Hierdoor maken we het voor particulieren en derden mogelijk (de komende jaren) kosteloos gebruik te maken van de omgevingsvergunning van de gemeente.

3.2 De provincie Overijssel stelt subsidie beschikbaar aan gemeenten voor kosten voortkomend uit het opstellen en uitvoeren van een SMP

Aan het opstellen en uitvoeren van een Soortenmanagementplan zijn kosten verbonden die primair bij gemeenten komen te liggen. De provincie heeft van het Rijk gelden ontvangen (Specifieke Uitkering Versnelling natuurinclusief isoleren) om gemeenten daarin tegemoet te komen. Door in te stemmen met de uitbreiding van het SMP maken we hier optimaal gebruik van.

4.1 Door uitbreiden van het SMP wordt voldaan aan het verzoek een Zwols soortenmanagementplan te realiseren en daarmee een win-win situatie te creëren voor natuur en ontwikkelaars

Door middel van de uitbreiding wordt het voor zowel ontwikkelaars als particulieren beter mogelijk om natuurinclusief te (ver)bouwen. Daarmee versterken we tevens de natuurlijk en de biodiversiteit. We maken optimaal gebruik van de middelen die de provincie hiervoor beschikbaar stelt.

Alternatieve mogelijkheden

De alternatieve mogelijkheid is de bestaande werkwijze (voorlopig) in stand te houden. Dit betekent dat woningeigenaren en bedrijven hoge kosten moeten maken om legaal na te isoleren. Dit kan oplopen



Datum 13 maart 2024

tot duizenden euro's. Ook leidt dit tot vertraging in projecten. Ecologisch onderzoek moet namelijk over meerdere seizoenen worden uitgevoerd.

Het gevolg is ofwel dat inwoners en bedrijven in de fout gaan en (veelal onbewust) beschermde diersoorten hinderen of doden. Dit leidt tot boetes en afname van de populatie. In een ander geval zullen zij vanwege de belemmeringen afzien van isolatiemaatregelen. Dit leidt tot een vertraging in de energietransitie.

Concreet betekent dit alternatief ook dat we moeten afzien van isolatie van gevels, daken en spouwmuren in kader van Warm Thuis en de onlangs gestarte subsidieregeling Woningisolatie voor woningeigenaren.

Maatschappelijk draagvlak & participatie

Dit voorstel is tot stand gekomen in nauw overleg met woningbouwcorporaties, provincie Overijssel, en andere gemeenten. Ook is overleg geweest met een aantal inwonersinitiatieven. Allen onderschrijven het belang van een lange termijn oplossing waarin soortenbescherming en energietransitie hand in hand kunnen gaan. Zij kijken uit naar de definitieve besluitvorming, zodat het SMP en de omgevingsvergunning snel beschikbaar komen voor de stad.

Communicatie

Communicatie maakt een belangrijk onderdeel uit van het SMP. Inwoners en bedrijven moeten op de hoogte worden gebracht van de vernieuwde werkwijze, om het onbewust overtreden van de wet in de toekomst te voorkomen. Opstellen van dit plan is onderdeel van de implementatiefase van het SMP. Dit doen we samen met de afdeling Communicatie. Ook trekken we samen op met de provincie Overijssel en andere gemeenten, die al verschillende communicatiemiddelen ontwikkeld hebben.

Totdat de omgevingsvergunning beschikbaar komt, informeren we inwoners over de wettelijke regels en de werkwijze natuurvriendelijk isoleren.

Financiën

Ervan uitgaande dat de Groene Leges gelden benut mogen worden en de aanvraag van de subsidiegelden op korte termijn (voor de zomer 2024) wordt goedgekeurd, leidt dit voorstel niet direct tot extra kosten. De kosten zijn gedekt voor minimaal de eerste 3 jaar.

Eenmalige implementatiekosten, te maken in 2024	
Kick-start compensatiemaatregelen (nestkasten, verblijfplaatsen etc.)	€ 30.000
Ontwikkelen communicatieplan en -middelen	€ 16.400
Ontwikkelen GIS-administratiesysteem en automatisering processen	€ 25.000
Implementeren & ontwerpen van werkprocessen in de bestaande organisatie	€ 19.800
Opstellen ecologische protocollen en advisering	€ 25.600
Totaal eenmalig	€ 116.800

Datum 13 maart 2024

Beheerkosten jaarlijks	
Communicatieactiviteiten	€ 14.000
Beheer GIS-systeem & automatisering	€ 7.400
Uitvoerende werkzaamheden SMP-coördinator/ administratief	€ 32.513
Uitvoerende werkzaamheden ecooloog	€ 27.870
Monitoring populatie (herhaling veldonderzoek)	€ 15.000
Totaal structureel per jaar	€ 106.783
Onvoorzien	€ 5.888
Totale kosten voorlopige uitbreiding SMP *	€ 443.037,00
<i>Dekking uit subsidie 'Gemeentelijk soortenmanagementplan voor natuurvriendelijk isoleren' via provincie</i>	<i>-€ 363.037,00</i>
<i>Dekking uit Groene Leges</i>	<i>-€ 80.000,00</i>

* Hierbij gaan we uit van één jaar implementatie en 3 jaar in beheer

Risico's

1.1 De kosten blijken hoger dan vooraf ingeschat (of de werkzaamheden omvangrijker)

De kosten zijn ingeschat door een gespecialiseerd ecologisch bureau en getoetst bij andere gemeenten. Er zitten echter een aantal onzekerheden in. Een stadsbreed SMP is nog relatief nieuw en nog bij weinig gemeenten geïmplementeerd. Daarnaast zijn kosten afhankelijk van het gebruik ervan door inwoners. Ook worden op dit moment nog provinciaal en landelijk nog standpunten ingenomen met betrekking tot rolopvatting en verantwoordelijkheden. Tot slot kan het zijn dat compenserende maatregelen onvoldoende blijken te werken, de populatie terugloopt en er (op termijn) extra investeringen nodig zijn. Mede om deze reden adviseren we voor om kosten van het SMP na 3 jaar te evalueren en op basis daarvan vervolgkeuzes te maken voor de resterende jaren.

1.2 Het SMP wordt nauwelijks gebruikt door particulieren, waardoor het in de praktijk weinig toegevoegde waarde heeft

De toegevoegde waarde van het SMP is afhankelijk van het gebruik ervan. Communicatie is daarom van groot belang. We moeten inwoners en bedrijven goed informeren wat de nieuwe werkwijze is. Waar mogelijk wordt het SMP geïntegreerd in bestaande werkprocessen van een vergunningsaanvraag. Ook maken we afspraken gemaakt met de provincie en isolatiebranche om het gebruik van het SMP te maximaliseren. Ook om deze reden adviseren we het SMP na 3 jaar te evalueren en op basis daarvan vervolgkeuzes te maken voor de resterende jaren.

1.3 Er is een gebrek aan capaciteit om de implementatie van het SMP en de werkzaamheden die daaraan gerelateerd zijn uit te voeren

Op dit moment is er een groot tekort aan ecologisch adviseurs. Daar heeft de markt mee te maken, met prijsopdrijving als gevolg, maar ook wijzelf als gemeente. Met de uitbreiding van het SMP halen we extra werkzaamheden naar ons toe. Dit is een combinatie van administratieve taken en ecologisch advieswerk. We zetten in op standaardisatie en automatisering in werkprotocollen om de ecologische



Datum

13 maart 2024

adviseurs zoveel mogelijk te ontlasten. Uitgangspunt is daarnaast zo flexibel mogelijk met capaciteit om te gaan, zodat benodigde capaciteit past bij gebruik van het SMP in de praktijk.

1.4 Het intrekken van de vergunning binnen de termijn van 10 jaar heeft mogelijk consequenties

Als er na 3 jaar geen budget meer beschikbaar is om te verlengen, is het intrekken van de uitbreiding voor particulieren en derden een mogelijkheid. Dit is echter een ongewenste situatie. Er is namelijk structurele inspanning nodig om kwetsbare soorten te beschermen, als we de energietransitie willen laten doorgaan. Ook zal de provincie deze keuze niet steunen. Een voorwaarde voor de te ontvangen gelden uit de provinciale subsidie is dat alle eigenaren van bestaande gebouwen in de gehele bebouwde kom gedurende 10 jaar gebruik kunnen maken van de gebiedsvergunning. Daarnaast heeft intrekken ook een bestuurlijke consequentie. Er is een wijzigingsbesluit nodig om dit te doen.

Vervolg

Op dit moment wordt het SMP opgesteld door een ecologisch adviesbureau. Daarnaast loopt de aanvraag van de subsidiegelden die in dit voorstel zijn opgenomen. Naar verwachting is daar uiterlijk in de zomer duidelijkheid over. Bij positief besluit zal de omgevingsvergunning bij de provincie voor de periode van 10 jaar worden aangevraagd. Ondertussen zijn we continu in gesprek met de provincie en andere gemeenten (Deventer en Enschede) over de praktische invulling van het SMP en de omgevingsvergunning. Ook starten we met het inregelen van de benodigde werkprocessen, zodat in het najaar van 2024 de vergunning beschikbaar is voor de inwoner.

Jaarlijks evalueren we de kosten en meerwaarde van het SMP en koppelen dit terug middels een informatienota. Op deze manier signaleren we al in vroeg stadium op welk scenario voor de lange termijn we afkoersen. Na 3 jaar (of eerder indien nodig) besluiten we over een structurele aanpak Soortenmanagement voor particulieren en derden en de financiering daarvan.

Openbaarheid

Openbaar

Burgemeester en wethouders van Zwolle,

burgemeester, Peter Snijders

secretaris, Dick Emmer