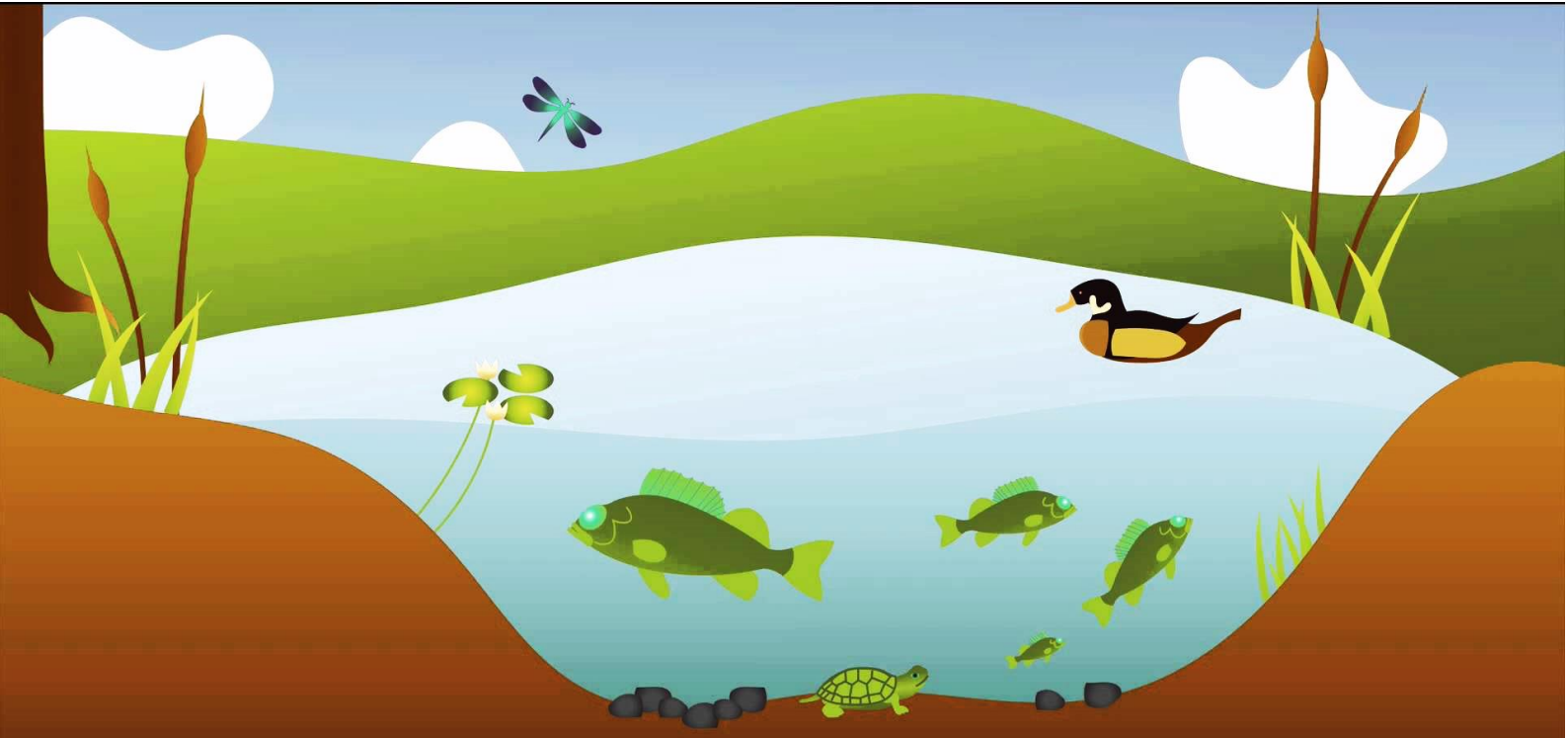




De Wet natuurbescherming: hollen of stilstaan?

EINDRAPPORT AFSTUDEERONDERZOEK
NAAR SAMENWERKING TUSSEN GEMEENTEN EN PROVINCIES
BIJ UITVOERING VAN DE NIEUWE WET NATUURBESCHERMING

Martens, Aukje
Hbo Diermanagement
Hogeschool Van Hall Larenstein

25 september, 2017



DE WET NATUURBESCHERMING: HOLLEN OF STILSTAAN?

EINDRAPPORT AFSTUDEERONDERZOEK NAAR SAMENWERKING TUSSEN GEMEENTEN EN
PROVINCIES BIJ UITVOERING VAN DE NIEUWE WET NATUURBESCHERMING

Auteur:

Aukje Martens
Student hbo Diermanagement
Major Dier & Samenleving
Studentnummer 2333
aukje.martens@hvhl.nl



In opdracht van:

Isabelle Wever
Beleidsadviseur Fysieke Ruimte
Vereniging van Nederlandse Gemeenten
isabelle.wever@vng.nl



Begeleiders:

Gabriëlle van Dinteren
Docent Beleid en Communicatie
Hogeschool Van Hall Larenstein
gabrielle.vandinteren@hvhl.nl



Jelmer van Belle
Docent Wildlife Management
Hogeschool Van Hall Larenstein
jelmer.vanbelle@hvhl.nl

Bron afbeelding voorpagina: <https://i.ytimg.com/vi/GlnFylwdYH4/maxresdefault.jpg>

VOORWOORD

Hbo Diermanagement is een opleiding die zich richt op vele aspecten binnen de dierensector: van vakken als genetica, ethologie en ecologie, tot bedrijfskunde, marketing, communicatie, politicologie, wet- en regelgeving, noem het maar op. Ik heb dit onderzoek uitgevoerd vanuit mijn specialisatie Dier & Samenleving (voorheen Beleid & Communicatie). Daarbij heb ik niet alleen gekeken naar het proces van vergunningverlening, maar ook naar de ecologische achtergrond en natuurbescherming in Nederland, en wat het belang is van goede samenwerking tussen gemeenten en provincies. Dit was een complex onderzoek en ik ben dan ook heel blij met de hulp van de volgende personen:

Als eerste mijn begeleiders van hogeschool Van Hall Larenstein: Gabriëlle van Dinteren (docent Beleid en Communicatie) en Jelmer van Belle (docent Wildlife Management). Zij hebben mij ondersteund in zowel projectmanagement, als inhoudelijk op het gebied van beleid, wet- en regelgeving en ecologie. Dank voor de tijd en moeite die jullie in mijn project hebben gestoken.

Daarnaast wil ik mijn onafhankelijk beoordelaar Nicky Del Grosso bedanken voor haar kritische houding ten opzichte van het onderzoek en haar expertise op het gebied van het omgevingsrecht en natuurwetgeving.

Natuurlijk mogen ook mijn opdrachtgevers niet ontbreken in dit rijtje: Rommy Bakker en Isabelle Wever namens de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Rommy, bedankt dat ik deze opdracht mocht uitvoeren voor de VNG. Isabelle, bedankt voor de fijne samenwerking! Samen zijn we heel wat wijzer geworden over natuurwetgeving in Nederland. Ook Lucia Schat, projectleider Platform Natuur in de Gemeente wil ik noemen. Bedankt voor het delen van informatie en de fijne contacten.

Als laatste wil ik alle respondenten bedanken die tijd hebben vrijgemaakt om mij te ontvangen en deel hebben genomen aan het onderzoek.

Hartelijk dank allen!

Aukje Martens

Leeuwarden, september 2017.

SAMENVATTING

Op 1 januari 2017 is de Wet natuurbescherming in werking getreden. Dit is een samenvoeging van de Flora- en faunawet, Natuurbeschermingswet 1998 en de Boswet. Met de nieuwe wet is natuurbescherming gedecentraliseerd van het Rijk naar de provincies. Gemeenten hebben de bevoegdheid tot het verlenen van de omgevingsvergunning, die initiatiefnemers in staat stelt om gebouwen en andere constructies onder andere te bouwen of verbouwen. Om deze vergunning te kunnen verlenen, moet een bouwplan aan een aantal eisen voldoen die onder andere vanuit de Wet natuurbescherming zijn gesteld. Gemeenten moeten toetsen of de vergunningaanvraag volledig is en moeten overleggen met de provincie als in kader van de Wnb een verklaring van geen bedenking van de provincie nodig is. Uit onderzoek is gebleken dat gemeenten een aantal knelpunten ervaren bij de verlening van de omgevingsvergunning op gebied van natuurbescherming. Gebrek aan kennis van het proces en ecologische inhoud staat centraal als conclusie van dat onderzoek. Daarnaast neemt jaarlijks de biodiversiteit in Nederland af, een aantal soorten verdwijnt langzaamaan en populaties staan onder druk. In opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is onderzocht hoe gemeenten onderling en met provincies beter kunnen samenwerken bij de uitvoering van de Wet natuurbescherming binnen de omgevingsvergunning, dit mede met het oog op betere bescherming van beschermde flora en fauna in Nederland. De hoofdvraag luidt: *Hoe kunnen gemeenten onderling en met de provincie samenwerken om de uitvoering van de Wet natuurbescherming te verbeteren?* Dit onderzoek is uitgevoerd binnen de provincies Fryslân, Utrecht, Zuid-Holland en Noord-Brabant. In totaal zijn 19 interviews uitgevoerd onder ambtenaren van gemeenten, provincies en omgevingsdiensten, en ecologen. De gegevens uit de interviews zijn verwerkt volgens een kwalitatieve onderzoeksmethode. Elk interview is uitgeschreven en verdeeld in fragmenten. Deze fragmenten omvatten een deel van een interview en beschrijven ieder één onderwerp. Deze fragmenten hebben een code toegewezen gekregen, die kort het onderwerp van het fragment samenvat (open codering). Door vervolgens alle codes samen te voegen tot algemenere codes (axiale codering) en te verwerken in een diagram (selectieve codering) ontstond een overzicht van de meningen van de respondenten. Aan de hand daarvan zijn de deelvragen en hoofdvraag beantwoord. Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten over het algemeen positief zijn over de uitvoering van de Wnb, maar dat gemeenten wel degelijk een aantal knelpunten ervaren. De meest genoemde knelpunten zijn gebrek aan kennis van proces en ecologische inhoud, onduidelijke communicatie tussen gemeenten en provincies, en een passieve houding onder gemeentelijk ambtenaren met betrekking tot natuurbescherming. Om deze knelpunten op te lossen geven gemeenten aan dat zij behoefte hebben aan structurele bijeenkomsten om kennis over proces en inhoud, en ervaring te delen met andere gemeenten, en provincies en omgevingsdiensten. Daarnaast willen gemeenten samen met initiatiefnemers en andere overheden investeren in de gebiedsgerichte aanpak, soortmanagementplannen en generieke ontheffingen. Hierdoor zijn gemeenten beter op de hoogte van welke beschermde soorten zich bevinden binnen plangebieden, waardoor aanvragen gemakkelijker kunnen worden getoetst aan de Wet natuurbescherming. Op die manier worden flora en fauna beter beschermd, en het vergunningentraject kan worden versneld. Om gemeentelijk ambtenaren actiever met de Wnb om te gaan, willen gemeenten gebruik maken van een handreiking voor de Wabo-procedure, waarin natuurbescherming een duidelijke rol heeft. Hierdoor kunnen vergunningverleners gemakkelijk controleren of de aanvraag volledig is en of er onderzoek nodig is. Aan de VNG wordt aanbevolen om hierin namens gemeenten een coördinerende rol te nemen, door met overheden om tafel te gaan om financiële middelen samen te brengen om de gebiedsgerichte

aanpak te financieren. Tevens wordt aanbevolen dat de VNG meer bijeenkomsten organiseert in samenwerking met provincies en ecologisch adviesbureaus. Daarnaast wordt aanbevolen dat de VNG een format handreiking ontwikkelt, die landelijk uitgerold kan worden naar gemeenten in heel Nederland. Zo zullen gemeenten zich actiever inzetten voor natuurbescherming en zullen nieuwbouw- of renovatieprojecten sneller in gang kunnen worden gezet, met voldoende oog voor negatieve effecten voor beschermde flora en fauna.

SUMMARY

On January 1st, 2017 a new law was introduced in The Netherlands: the Nature Conservation Act. This is a merger of the former Flora and Fauna Act, the Nature Conservation Act 1998 and the Forestry Act. The Act is based mostly on the European Habitat and Birds Directives. With this new law, responsibility for nature conservation has been assigned by the national government to the provinces. Municipalities in The Netherlands have the authority to grant a so called environmental permit, which allows citizens and companies to build or remodel buildings or other structures. To grant this permit, a building plan must meet a number of requirements, among which it needs to take into account the effects it has on populations of species which are protected in the new Nature Conservation Act. If the plan has an effect on protected species, the provinces can grant a statement of no objection to the municipalities, so they can grant an environmental permit. Unfortunately, municipalities have to deal with a number of bottlenecks concerning this law when dealing with this type of permit. Research shows that a great number of municipalities have a lack of knowledge regarding both the process of granting an environmental permit and knowledge of ecological effects of building plans. Besides that, the level of biodiversity in the Netherlands is one of the lowest on earth: endangered species are disappearing and population sizes are declining. As commissioned by the Association of Dutch Municipalities (VNG) this research was conducted on how co-operation between municipalities and provinces can be enhanced regarding the effectuation of the Nature Conservation Act. The main research question is: How can municipalities mutually and with provinces work together to enhance the effectuation of the Nature Conservation Act? This research was conducted in the provinces of Frisia, Utrecht, South-Holland and North-Brabant. A total of 19 interviews were taken with civil servants of municipalities, provinces, environmental agencies and ecologists. The data from the interviews were processed using a standard method for qualitative research, by ways of transcribing each interview, dividing those into fragments and coding those. This research shows that municipalities are overall fairly positive about how the Nature Conservation Act is being carried out, but they also experience a number of bottlenecks. The most mentioned bottlenecks are lack of knowledge about the process of applying for a statement of no objection, lack of ecological knowledge, unclear communication between provinces and municipalities and a low level of attention for nature conservation among municipalities' civil servants. To resolve these bottlenecks, municipalities have the need for more conferences in order to share knowledge about process and ecology with provinces and ecologists, and to share experience with other municipalities. Moreover, municipalities want to work together with other authorities in The Netherlands to invest in the so called area-specific approach and to develop species management plans, in which is being described how authorities guard the conservation status of protected species. This way, municipalities are more aware of which protected species are located on their territory, which accelerates the process of granting the environmental permit, meaning the economic growth of municipalities will be speeded up and species are being better protected. To raise awareness for nature conservation among civil servants, municipalities want to make use of a checklist for the process of the environmental permit, in which nature conservation has a prominent role. This way, licensors are able to check requested permit more easily, also resulting in a speeded up process and better protection for species. The VNG is recommended to take on a coordinating role on behalf of municipalities by meeting with governments to bring together funds to finance the area-based approach. It is also recommended that the VNG organizes more meetings in cooperation with provinces and ecological consultancy agencies. In addition, it is recommended that the VNG

develops a checklist, which can be rolled out to municipalities throughout the Netherlands. This will increase awareness among municipalities, and new construction or renovation projects will be initiated more quickly, with an firm eye on negative effects for protected flora and fauna.

INHOUDSOPGAVE

Inleiding	9
1 Achtergrond.....	10
1.1 Geschiedenis van natuurwetgeving	10
1.2 Omgevingsvergunning en natuurtoestemming	11
1.2.1 Natuurtoestemming	12
1.2.2 Aanhaakplicht	12
1.2.3 Omgevingsvergunning met vvgb	12
1.2.4 Zorgplicht.....	13
1.3 Wijzigingen	14
1.3.1 Inhoudelijke wijzigingen	14
1.3.2 Procedurele wijzigingen	15
2 Probleembeschrijving	17
2.1 Provincies en gemeenten aan zet	17
2.2 Afname van biodiversiteit	18
2.3 Maatschappelijk belang.....	21
2.4 Vereniging van Nederlandse Gemeenten	22
3 Doel- en vraagstelling	23
4 Materiaal en methode.....	24
4.1 Type onderzoek	24
4.2 Onderzoeksontwerp.....	24
4.3 Onderzoekspopulatie en –steekproef	24
4.3.1 Betrokken provincies, gemeenten, omgevingsdiensten en ecologen	25
4.4 Operationalisatie	27
4.5 Dataverzamelmethode	28
4.6 Datapreparatie en -analyse	29
4.7 Validiteit en ethische eisen	30
5 Resultaten.....	32
5.1 Fryslân	32
5.1.1 Waardering.....	33
5.1.2 knelpunten	34
5.1.3 Oplossingsrichtingen	35
5.2 Utrecht.....	36
5.2.1 Waardering.....	38

5.2.2	Knelpunten	39
5.2.3	Oplossingrichtingen	41
5.3	Zuid-Holland	42
5.3.1	Waardering	43
5.3.2	Knelpunten	45
5.3.3	Oplossingrichtingen	46
5.4	Noord-Brabant	48
5.4.1	Waardering	49
5.4.2	Knelpunten	51
5.4.3	Oplossingrichtingen	52
5.5	Landelijke analyse	54
5.5.1	Het effect van gemeentegrootte	56
6	Discussie	58
6.1	Methodediscussie	58
6.2	Resultatendiscussie	59
7	Conclusie	62
8	Aanbevelingen	64
9	Bibliografie	66
	Bijlage I – Interviewvragen Vergunningverlening	i
	Bijlage II – Interviewvragen Beleidsvorming	iii
	Bijlage III – Selectieve codering Fryslân	v
	Bijlage IV – Selectieve codering Utrecht	vi
	Bijlage V – Selectieve codering Zuid-Holland	vii
	Bijlage VI – Selectieve codering Noord-Brabant	viii
	Bijlage VII – Selectieve codering ecologen	ix

BEGRIPPENLIJST

biodiversiteit	Samenvoeging van ‘biologisch’ en ‘diversiteit’. Verscheidenheid van leven op aarde, waaronder verschillende soorten planten, dieren, micro-organismen en schimmels. Nadruk ligt op diversiteit aan genen, soorten en ecosystemen
compenserende maatregel	maatregel die wordt genomen om verloren natuurwaarden te herstellen, die geen onderdeel zijn van het project, maar daar wel procedureel onderdeel van uitmaken
decentralisatie	het herverdelen van taken van Rijk naar middel- of lagere overheden
Fryslân, Utrecht, Zuid-Holland, Noord-Brabant	Geografisch gebied
generieke ontheffing	Ontheffing Wet natuurbescherming voor een volledig gebied op basis van een soortmanagementplan, zoals stadsdeel van een gemeente
gunstige staat van instandhouding van een soort	staat van instandhouding van een soort waarvoor geldt dat: a. uit populatie-dynamische gegevens blijkt dat de betrokken soort nog steeds een levensvatbare component is van de natuurlijke habitat waarin hij voorkomt, en dat vermoedelijk op lange termijn zal blijven, en; b. het natuurlijke verspreidingsgebied van die soort niet kleiner wordt of binnen afzienbare tijd lijkt te zullen worden, en; c. er een voldoende grote habitat bestaat en waarschijnlijk zal blijven bestaan om de populaties van die soort op lange termijn in stand te houden
inhoudelijk expert	persoon die werkzaam is als ecooloog
mitigerende maatregel	maatregel ter verzachting negatieve effecten voor beschermde soorten aan of binnen een project
natuurtoestemming	ontheffing of vergunning Wnb los of aangehaakt aan omgevingsvergunning
natuurtoezicht en – handhaving	controle uitgevoerd door gemeenten of provincies of voorwaarden van ontheffingen of vergunningen worden nageleefd
Nationale Databank Flora en Fauna (NDFF)	digitaal gegevensbestand waarin de geografische verspreiding van flora en fauna in Nederland is opgenomen
ontheffing	beschikking waarbij in een individueel geval een uitzondering op een wettelijk verbod of gebod wordt gemaakt
Provincie Fryslân, - Utrecht, - Zuid-Holland, - Noord-Brabant	Rijksinstelling
QuickScan	kort vooronderzoek naar welke beschermde soorten aanwezig zijn in een plangebied, ook wel natuortoets genoemd
Regionale Uitvoeringsdienst (RUD)	Regionale Uitvoeringsdienst
soortmanagementplan	Plan voor één of enkele beschermde soorten, waarbij ruimtelijke ontwikkeling, beheer, economische groei en te nemen maatregelen worden gebundeld ter behoud van de soort
vergunning	beschikking waarbij een bepaalde handeling wordt toegestaan

vrijstelling	besluit waarbij een uitzondering op een wettelijk verbod of gebod wordt gemaakt voor een categorie van gevallen
verklaring van geen bedenking (vvgb)	bewijs dat bevoegd gezag geen bezwaar heeft tegen uit te voeren plan
Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)	Wet houdende regels inzake een vergunningstelsel met betrekking tot activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving en inzake handhaving van regelingen op het gebied van de fysieke leefomgeving
Wet natuurbescherming (Wnb)	Wet houdende regels ter bescherming van de natuur

Op 1 januari 2017 trad de Wet natuurbescherming (Wnb) in werking. Deze wet is een samenvoeging van de Flora- en faunawet, de Boswet en de Natuurbeschermingswet 1998. Door de decentralisatie van het Rijk naar provincies komt de nadruk te liggen op het samenspel tussen gemeenten onderling en met provincies. Provincies zijn wettelijk verantwoordelijk voor de bescherming van natuur op hun grondgebied (art. 1.12 Wnb). Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het toetsen van de volledigheid en ontvankelijkheid van een aanvraag omgevingsvergunning en zijn in dat kader verantwoordelijk om te controleren of er sprake is van kans op schadelijke effecten voor beschermde flora en fauna (Ministerie van Economische Zaken, 2017). Door deze drie wetten samen te voegen, poogt het Rijk de natuurbescherming te versimpelen, zodat meer ruimte ontstaat voor maatschappelijke en economische activiteiten (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, 2017).

De Wnb richt zich op het beschermen en ontwikkelen van natuur, en het herstellen van de biodiversiteit. Daarnaast richt de Wnb zich op het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de natuur ter vervulling van maatschappelijke functies, en het verzekeren van een samenhangend beleid gericht op behoud en beheer van waardevolle landschappen (art. 1.10 Wnb).

Dit onderzoek heeft als doel inzicht te geven in hoe gemeenten onderling en met provincies beter kunnen samenwerken, zodat zij de Wnb beter kunnen uitvoeren. Met deze informatie kan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten haar leden ondersteunen bij de implementatie van de Wnb en wordt gewaarborgd dat natuur in Nederland goed wordt beschermd.

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: *Hoe kunnen gemeenten onderling en met provincies samenwerken om de uitvoering van de Wet natuurbescherming te verbeteren?* De hoofdvraag wordt in dit rapport beantwoord aan de hand van deelvragen. Deze zijn beantwoord aan de hand van gegevens die zijn verkregen uit interviews met vergunningverleners, beleidsmedewerkers, juristen, ecologen en andere personen, die werkzaam bij provincies, gemeenten, omgevingsdiensten of ecologische adviesbureaus. Al deze personen zijn vanuit hun functie betrokken bij natuurbescherming.

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en bestaat uit acht hoofdstukken. Hoofdstuk 1 – Achtergrond beschrijft het proces tot de inwerkingtreding van de Wnb, wijzigingen in de nieuwe wet en meer inhoudelijke informatie. Hoofdstuk 2 – Probleembeschrijving gaat in op de aanleiding van het onderzoek en het belang ervan. Hoofdstuk 3 – Doel- en vraagstelling beschrijft de onderzoeksvragen. Dit wordt gevolgd door hoofdstuk 4 – Materiaal en Methode, waarin wordt verantwoord hoe het onderzoek is uitgevoerd. Hoofdstuk 5 – Resultaten geeft de uitkomsten van de interviews weer. In hoofdstuk 6 – Discussie wordt ingegaan op de uitvoering van het onderzoek en de resultaten. Dit rapport sluit af met hoofdstuk 7 – Conclusie, waarin de onderzoeksvragen worden beantwoord en hoofdstuk 8 – Aanbevelingen, waarin op basis van de conclusie een advies wordt uitgebracht aan de VNG.

1 ACHTERGROND

Dit hoofdstuk gaat in op de theoretische achtergrond van het onderzoek: de totstandkoming van de Wet natuurbescherming, de wijzigingen ten opzicht van vóór de inwerkingtreding van de Wnb en de Wnb binnen verlening van de omgevingsvergunning.

1.1 GESCHIEDENIS VAN NATUURWETGEVING

Natuurwetgeving in Nederland kent een lange geschiedenis. Ten grondslag van de nieuwe Wet natuurbescherming liggen de Vogel- en Habitatrichtlijn, die respectievelijk in 1979 en 1992 werden vastgesteld door de Europese Unie. Tezamen vormen deze twee richtlijnen de kernpijlers van wetgeving ter behoud en bescherming van het milieu binnen de Europese Unie (European Commission, 2016).

De Vogelrichtlijn¹ (VRL) richt zich op het beschermen en behouden van meer dan 500 in het wild voorkomende vogelsoorten binnen de EU. De staat van instandhouding van ruim 30% van deze soorten is niet gunstig. Met de VRL legt de EU regels vast ter behoud van de vogelsoorten, waaronder het verbod op opzettelijk doden, vangen en verhandelen van wilde vogels, en het reguleren van jacht op soorten. De VRL legt ook grote nadruk op het behoud van leefgebieden van vogels, door middel van het aanwijzen van Special Protected Areas (SPA's). Deze SPA's zijn in 1994 opgenomen in de Habitatrichtlijn als Natura 2000-gebieden (European Commission, 2016). Waar de VRL zich richt op uitsluitend vogelsoorten, richt de Habitatrichtlijn² (HRL) zich op behoud en bescherming van ruim 1.000 plant- en diersoorten, en ongeveer 200 habitattypen (European Commission, 2016). Deze richtlijnen liggen ten grondslag aan Natura 2000, een Europees netwerk van natuurgebieden, waarin belangrijke flora en fauna voorkomen. Nederland telt op dit moment 166 gebieden die zijn aangewezen als onderdeel van het Nederlandse deel van het netwerk (Regiegroep Natura 2000, 2016).

Europese richtlijnen moet worden omgezet naar nationale wetgeving. Nederland had in dat kader de VRL en HRL vastgelegd in een aantal wetten. Bescherming van Natura 2000-gebieden werd vastgelegd in de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw), die oorspronkelijk in 1967 werd vastgesteld en later werd bijgesteld naar internationale verdragen (waaronder de HRL). Deze wet maakte het mogelijk om gebieden aan te wijzen als natuurmonument of staatsnatuurmonument ter bescherming van karakteristieke natuurwaarden van gebieden, mede ter uitvoering van de VRL en HRL (art. 10a lid 1 Natuurbeschermingswet 1998). Tevens beschreef de Nbw regels omtrent de omgevingsvergunning voor handelingen in de nabijheid van beschermde natuurgebieden. Naast de Nbw trad in 2002 de Flora- en Faunawet (Ffw) in werking. Deze wet beschreef regels ter bescherming van in het wild levende flora en fauna, waaronder het verbod op doden, vangen of verhandelen van in het wild levende, beschermde dieren en planten. De Ffw is een aantal keren aangepast en opnieuw vastgesteld. In 2005 trad de nieuwe Ffw in werking, waarin regels werden opgenomen over het in gebruik nemen van een zogenaamde 'gedragscode' (art. 75 Flora- en Faunawet). Ook ter bewaring van bossen was in Nederland een wet van kracht: de Boswet, die in 1961 werd vastgesteld.

¹ Richtlijn 79/409/EEC

² Richtlijn 92/43/EEC

De Boswet schreef regels voor voor het vellen of dunnen van houtopstanden en de herplantplicht. De Boswet was een vervanging van de Boschwet 1922 (Defenz Advocaten, z.j.).

In 2013 hebben het Rijk en de provincies (vertegenwoordigd door IPO) het Natuurpact ondertekend, waarin de ambities zijn beschreven op gebied van natuurbeheer- en bescherming. Die ambities zijn uitgewerkt in de hoofdlijnennotitie "Ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland". Hiermee legden zij een overeenkomst vast over de hoofdlijnen voor het nieuwe natuurbeleid, waarmee de partijen de ambitie uitspreken om in 2027 minimaal 80.000 ha nieuwe natuur gerealiseerd te hebben, naast het verbeteren van de biodiversiteit en het bereiken van internationale natuurdoelen. Daarvoor is in de jaren 2014 en 2015 jaarlijks 100 miljoen euro beschikbaar gesteld en voor de jaren 2016 en 2017 300 miljoen euro per jaar. Dit zal naar alle waarschijnlijkheid na 2017 wordt vastgelegd op structureel 200 miljoen euro per jaar. Daarnaast wordt grond die door het Rijk is aangekocht voor natuurdoeleinden overgedragen aan provincies (Rijksoverheid, 2013).

In 2014 presenteerde het ministerie van Economische Zaken de Rijksnatuurvisie 2014, waarin staat beschreven hoe de natuur van de toekomst wordt vormgegeven om de ambities uit het Natuurpact waar te maken. Zo wordt onder andere beschreven hoe de biodiversiteit kan worden versterkt, het duurzame gebruik van de bestanddelen daarvan en bescherming van nationale en internationale, waardevolle landschappen. De natuurvisie is een strategisch document, waarin de hoofdlijnen van het rijksbeleid staan beschreven met betrekking tot natuur in Nederland. Het is opgesteld in samenspraak met de provincies en vormt samen met de Wet natuurbescherming de decentralisatie van natuurbescherming van het Rijk naar provincies (Rijksoverheid, 2014). Dit is één van de veranderingen met de inwerkingtreding van de Wnb. Op 10 september 2012 werd het wetsvoorstel³ voor de nieuwe natuurwet gepubliceerd. Uiteindelijk is de Wet natuurbescherming op 1 januari 2017 deels inwerking getreden via koninklijk besluit. Tegelijkertijd traden ook het Besluit natuurbescherming en de Regeling natuurbescherming inwerking. Sinds de inwerkingtreding van de Wnb zijn provincies verantwoordelijk voor het beschermen van natuur binnen hun gebiedsgrenzen (Rijksoverheid, 2017). De rijksoverheid blijft eindverantwoordelijk voor natuur. Het Rijk investeert samen met provincies in het Natuurnetwerk Nederland, draagt zorg voor de bescherming van grote wateren en zorgt voor wettelijke bescherming door naleving van internationale afspraken (Rijksoverheid, 2017).

1.2 OMGEVINGSVERGUNNING EN NATUURTOESTEMMING

Gemeenten zijn bevoegd gezag voor het verlenen van een omgevingsvergunning. Een omgevingsvergunning is vereist als een initiatiefnemer een project wil uitvoeren dat bijvoorbeeld bestaat uit het bouwen van een bouwwerk, het slopen van een rijksmonument, het gebruiken van gronden in strijd met een bestemmingsplan of andere activiteiten die middels een algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen. Het is verboden om een dergelijke activiteit uit te voeren zonder omgevingsvergunning (art. 2.1 Wabo).

Een initiatiefnemer kan een omgevingsvergunning digitaal aanvragen in het Omgevingsloket Online (OLO). In de OLO kan de initiatiefnemer een vergunningcheck uitvoeren om te controleren of een omgevingsvergunning nodig is (Omgevingsloket Online, 2017). Als de werkzaamheden die de initiatiefnemer wil gaan uitvoeren nadelige invloed hebben op beschermde soorten, dan moet

³ *Kamerstukken II 2011/12, 33348, 2*

hij/zij toestemming aanvragen voor 'Handelingen met gevolgen voor beschermde plant- en diersoorten'. Om te bepalen of beschermde plant- of diersoorten in het plangebied aanwezig zijn, kan een initiatiefnemer een ecologisch adviesbureau inhuren om een quick scan uit te laten voeren. Het laten uitvoeren van ecologisch onderzoek is de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer.

De initiatiefnemer kan zelf kiezen of hij/zij een aparte natuurtoestemming aanvraagt of dit laat aanhaken bij de omgevingsvergunning. Hierdoor ontstaat een tweesplitsing in het vergunningverleningstraject:

- 1) wanneer de initiatiefnemer een losse natuurtoestemming aanvraagt; óf
- 2) wanneer hij/zij dit laat aanhaken bij de reguliere Wabo-procedure.

1.2.1 NATUURTOESTEMMING

De eerste mogelijkheid voor de initiatiefnemer is het aanvragen van een losse natuurtoestemming bij de provincie, alvorens deze een omgevingsvergunning aanvraagt bij de gemeente. De initiatiefnemer vraagt een natuurtoestemming rechtstreeks aan bij de provincie. Die toetst de volledigheid en ontvankelijkheid van de aanvraag, en verleent een natuurtoestemming aan de initiatiefnemer als deze voldoet aan alle eisen die door de provincie zijn gesteld aan de toestemming (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2017). Het voordeel hiervan is dat als de vvgb niet wordt verleend door de provincie, de initiatiefnemer niet ook leges hoeft te betalen voor de verschillende onderdelen van de omgevingsvergunning.

Wanneer de provincie rechtsreeks een natuurtoestemming verleent aan de initiatiefnemer, dan is de provincie het bevoegd gezag voor toezicht en handhaving.

1.2.2 AANHAAKPLICHT

Wanneer een ontheffing moet worden aangevraagd op grond van de Wet natuurbescherming, dan is aanhaken aan de omgevingsvergunning niet verplicht (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2017). Naar alle waarschijnlijkheid treedt vanaf 1 januari 2019 de Omgevingswet in werking, waarna aanhaken wel verplicht is (Schat, 2016). Het afgeven van een ontheffing of vrijstelling op grond van de Wnb is een zaak voor Gedeputeerde Staten, die treedt dan in de plaats van burgemeester en wethouders, en kan een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) afgeven (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2017). Pas als het college van GS een vvgb voor natuur heeft afgegeven, kan een omgevingsvergunning worden verleend door de gemeente (art. 6.10a lid 1 Bor). De reguliere voorbereidingsprocedure voor een omgevingsvergunning is 8 weken (art. 4:13 lid 2 Awb). Als een gemeente een vvgb aanvraagt bij de provincie, start een uitgebreide voorbereidingsprocedure en wordt de beslistermijn 26 weken in plaats van 8 weken. Wanneer een initiatiefnemer eerst een losse natuurtoestemming aanvraagt bij de provincie en de initiatiefnemer die toestemming toevoegd bij de aanvraag voor een omgevingsvergunning, dan hoeft de voorbereidingsprocedure op grond van de Wnb niet verlengd te worden.

1.2.3 OMGEVINGSVERGUNNING MET VVGB

Wanneer een initiatiefnemer in de OLO een vergunningsaanvraag indient, neemt de gemeente waarin het plangebied zich bevindt de aanvraag in behandeling. De gemeente toetst de ontvankelijkheid en volledigheid van de aanvraag op grond van de zorgplicht. Eventueel wordt via

vooroverleg met de initiatiefnemer de aanvraag doorlopen, om te wijzen op mogelijke aanvullingen die nodig kunnen zijn voor de aanvraag.

Als er beschermde soorten zijn aangetroffen in het plangebied door middel van een quick scan én wanneer de handeling negatieve effecten heeft voor de staat van instandhouding van een bepaalde beschermde soort, dan moet de gemeenten bij de provincie een zogenaamde verklaring van geen bedenkingen (vvgb) aanvragen. Omdat de provincie wettelijk verantwoordelijk is voor bescherming van natuur, is de provincie bevoegd gezag voor het verlenen van een natuurtoestemming of vvgb. GS geeft een vvgb af aan de gemeente als de aanvraag ontvankelijk, volledig is en getoetst aan de Wet natuurbescherming. Pas als GS een vvgb heeft verleent, kan de gemeente de omgevingsvergunning verlenen aan de initiatiefnemer (Kenniscentrum InfoMil, 2017). Het afgeven van een vvgb kan ook via de omgevingsdienst lopen in opdracht van de provincie (Omgevingsdienst Brabant Noord, 2017).

Wanneer de gemeente een omgevingsvergunning met aangehaakte vvgb verleent aan de initiatiefnemer, dan is de gemeente het bevoegd gezag voor toezicht en handhaving.

1.2.4 ZORGPLICHT

In artikel 1.11 van de Wet natuurbescherming is de zogenaamde zorgplicht vastgelegd. De zorgplicht is van toepassing op een ieder en houdt in dat iedereen die een handeling wil uitvoeren, zoals het plaatsen van een dakkapel of een windmolenpark, rekening moet houden met het feit dat die handeling negatieve effecten kan hebben op de gunstige staat van instandhouding van dier- en plantensoorten (art. 1.11 Wnb).

Daarnaast dragen Gedeputeerde Staten van provincies tezamen de zorg om zich in te zetten voor bescherming, herstel en instandhouding van biotopen, het behoud of herstel van de gunstige staat van instandhouding van flora en fauna. Speciale aandacht wordt van provincies verwacht voor het behoud of herstel van de gunstige staat van instandhouding van met uitroeiing bedreigde flora en fauna, die in Nederland voorkomen (art. 1.12 lid 1 Wnb).

1.3 WIJZIGINGEN

In deze paragraaf wordt beschreven welke wijzigingen zijn doorgevoerd ten opzicht van vóór de inwerkingtreding van de Wnb. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen inhoudelijke- en procedurele wijzigingen met betrekking tot het verlenen van de omgevingsvergunning met vvgb, respectievelijk een losse natuurtoestemming.

De Wnb is een samenvoeging van de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en faunawet en de Boswet, en bestaat uit een twaalfstal hoofdstukken. De hiervoor genoemde wetten zijn in de Wnb opgenomen als hoofdstuk 2 Natura2000-gebieden (voorheen Natuurbeschermingswet 1998), hoofdstuk 3 Soorten (voorheen Flora- en Faunawet) en hoofdstuk 4 Houtopstanden, hout en houtproducten (voorheen Boswet).

1.3.1 INHOUDELIJKE WIJZIGINGEN

Met de inwerkingtreding van de Wnb is een aantal wijzigingen doorgevoerd. In deze paragraaf wordt ingegaan op de drie hoofdstukken Gebiedsbescherming (H2), Soortbescherming (H3) en Houtopstanden (H4).

1.3.1.1 GEBIEDSBESCHERMING

Op gebied van gebiedsbescherming is weinig veranderd ten opzichte van vóór de inwerkingtreding van de Wnb. Beschermde natuurmonumenten zijn komen te vervallen⁴.

1.3.1.2 SOORTBESCHERMING

Het 'nee-tenzij' principe was het uitgangspunt van de Flora- en faunawet. Alle handelingen die schadelijk zijn voor bedreigde soorten zijn verboden ('nee'). Van dit verbod kan alleen onder bepaalde voorwaarden worden afgeweken ('tenzij') (Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 2002).

De Wnb spreekt herhaaldelijk van het verbod op opzettelijke handelingen, zoals het vangen en doden van vogels (art. 3.1, lid 1 Wnb), het rapen van eieren van vogels (art. 3.1, lid 3 Wnb), het plukken van soorten van planten die zijn opgenomen in de Habitatrichtlijn⁵ of het Verdrag van Bern (art. 3.5, lid 5 Wnb) en het opzettelijk beschadigen van vaste voortplantingsplaatsen of rustplaatsen van dieren zoals genoemd in bijlage A van de wet (art. 3.10, lid 1, sub b Wnb). Deze 'opzettelijk' actie houdt in dat een persoon niet de intentie hoeft te hebben om een overtreding te plegen, maar wel weet dat zijn actie waarschijnlijk zal leiden tot overtreding van relevante wetgeving en daarvoor aanvaardt de persoon wel bewust de voorzienbare gevolgen van diens actie (HvJ EG 30 januari 2002, zaak C-103/00, ECLI:EU:C:2002:60 (Caretta Caretta), r.o. 36, 39 e.v.).

Een andere wijziging ten opzichte van de Flora- en faunawet zijn de verschillende beschermingsregimes ("tabel 1, 2 en 3"-soorten). Waar de Ffw sprak van drie tabellen met streng en minder streng beschermde soorten, spreekt de Wnb over HRL-soorten, VRL-soorten en overige beschermde Nederlandse soorten. Deze laatste lijst bevat soorten die niet door de HRL en VRL

⁴ Kamerstukken I 2011/12, 33348, 3, MvT

⁵ Richtlijn 92/43/EEC

worden beschermd, maar wel specifiek voor Nederland van belang zijn (Regelink Ecologie en Landschap, 2017).

1.3.1.3 HOUTOPSTANDEN

De Boswet schreef voor dat een houtopstand binnen drie jaar na velling of tenietgaan, herplant moest worden (art. 3.1 Boswet). Deze 'herplantplicht' is met de inwerkingtreding van de Wnb in stand gehouden, met uitzondering van griend- en hakhout (art. 4.3 lid 1 Wnb). Ook de meldingsplicht uit de Boswet (art. 2 Boswet) wordt in de Wet natuurbescherming gehandhaafd (art. 4.2 Wnb). Houtopstanden die vielen onder de Boswet waren alleen bossen die buiten de 'bebouwde kom Boswet' liggen, en beplantingen van bomen groter dan 10 are of bomen in rijbeplanting als deze rij uit meer dan 20 bomen bestaat.

1.3.2 PROCEDURELE WIJZIGINGEN

Door de decentralisatie is natuurbeheer een regionale verantwoordelijkheid geworden. Provincies hebben als gebiedsregisseurs de taak om zich in te zetten voor onder andere versterking van de natuur, de instandhouding van bossen en het beschermen van flora en fauna (IPO, 2017).

Elke provincie heeft haar eigen regels vastgesteld met daarin opgenomen de provinciale regels voor bescherming van onder andere Natura 2000-gebieden, flora en fauna. De vorm van deze regels verschilt per provincie. Een aantal provincies heeft een aparte verordening vastgesteld, waaronder provincies Fryslân⁶, Utrecht⁷, Zuid-Holland⁸ en Noord-Brabant⁹. Provincies, zoals Overijssel¹⁰, Limburg en Drenthe¹¹ hebben de uitvoering van de Wnb opgenomen in de Omgevingsverordening. Zo heeft provincie Limburg¹² een Wijzigingsverordening ingesteld, waarmee *Hoofdstuk 3 Veehouderij en Natura 2000* van de *Omgevingsverordening Limburg 2014* wordt vervangen door *Hoofdstuk 3 Natuur*, waarin regels worden opgenomen zoals eisen aan herbeplantingen (art. 3.3.4 Wijzigingsverordening Hoofdstuk 3 Natuur van de Omgevingsverordening Limburg 2014). Tevens heeft een aantal provincies een beleidsregel en/of regeling en/of beleidskader vastgesteld.

Naast juridische beleidsinstrumenten, hebben provincies hun eigen natuurvisie op papier gezet, vaak in samenspraak met regionale partners, zoals de Faunabescherming, Staatsbosbeheer en de twaalf Landschappen (Provincie Utrecht, 2016). Dit brengt extra verantwoordelijkheden met zich mee voor de provincies. Provincies zijn nu verantwoordelijk voor het toezicht op natuurbescherming en handhaving van afspraken rondom natuurvergunningen, -onthefingen en -vrijstellingen (IPO, 2017).

Door de inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming krijgen ook gemeenten een prominentere rol bij de bescherming van natuur. Gemeenten zijn bevoegd tot het verlenen van een omgevingsvergunning op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en moeten vanuit de zorgplicht controleren of het plan van een initiatiefnemer negatieve gevolgen kan hebben voor beschermde soorten. Initiatiefnemers (particulieren, bedrijven of overheidsinstanties)

⁶ Verordening Wet natuurbescherming Fryslân 2017

⁷ Verordening Natuur en Landschap provincie Utrecht 2017

⁸ Verordening uitvoering Wet natuurbescherming Zuid-Holland

⁹ Verordening natuurbescherming Noord-Brabant

¹⁰ Omgevingsverordening Overijssel 2017

¹¹ Vaststelling 16^{de} wijzigingstraché Provinciale Omgevingsverordening Drenthe

¹² Omgevingsverordening Limburg 2014

die een bepaalde activiteit of bepaald project willen uitvoeren, hebben een omgevingsvergunning nodig. Dit is van toepassing op kleine projecten, zoals het plaatsen van een dakkapel of het bevestigen van zonnepanelen, maar ook grotere projecten, zoals het plaatsen van een windmolen of het bouwen van een bedrijfspand (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2017).

Alle natuurtoestemmingen die tot 31 december 2016 zijn aangevraagd bij het ministerie van Economische zaken worden door het RVO afgehandeld. In het overgangsrecht blijven reeds verleende ontheffingen en vergunningen van kracht, die zijn verleend op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 (art. 9.4 Wnb), de Flora- en faunawet (art. 9.6 Wnb) en de Boswet (art. 9.9 Wnb). Vanaf 1 januari 2017 kan verlenging van reeds verleende ontheffingen en vergunning worden aangevraagd bij de bevoegde provincies (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, 2017).

2 PROBLEEMBESCHRIJVING

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het probleem en wordt dit probleem onderbouwd door middel van literatuur.

2.1 PROVINCIES EN GEMEENTEN AAN ZET

De ontwikkeling van natuur, en behouden en versterken van de gunstige staat van instandhouding van flora en fauna, is wettelijk vastgelegd in de Wet natuurbescherming. Gemeenten hebben een poortwachtersfunctie bij de aanvraag van een omgevingsvergunning en provincies zijn bevoegd gezag op het gebied van natuur. Daardoor kunnen provincies en gemeenten zich actief inzetten voor het behoud van onder andere broedvogels en vlindersoorten, zodat die diersoorten weer zullen toenemen in aantallen.

Voordat een omgevingsvergunning kan worden afgegeven, moet een zogenaamde “natuurtoets” worden uitgevoerd. Hoewel gemeenten dit niet zelf hoeven uit te voeren (dit blijft onder verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer), moet een gemeente wel kunnen constateren dat een natuurtoets nodig is en bij handhaving van de omgevingsvergunning moet de gemeente kunnen constateren of de voorwaarden van de omgevingsvergunning worden overtreden (De staatssecretaris van Economische Zaken, 2012). Bij veel gemeenten bestaat echter een kennishiaat op het gebied van natuur (Platform Natuur in de Gemeente, 2016). Uit onderzoek van Schmidt en Kersten (2012) naar het kennisniveau van gemeenten op gebied van natuur, bleek dat 87% van de gemeenten zegt rekening te houden met natuurwetgeving bij de aanvraag van een omgevingsvergunning. Zij maken daarvoor gebruik van onder andere de Nationale Databank Flora en Fauna (NDFF). 74% van de gemeenten geeft aan dat zij controleren of de initiatiefnemers de aanvraag van een ontheffing juist heeft ingevuld en daarbij in de OLO heeft aangevinkt dat er sprake kan zijn van gevolgen voor beschermde natuur (Schmidt & Kersten, 2012). Dit betekent dat ruim 25% van de gemeenten hier niet op toetst. Hierdoor ontstaat het risico dat voortplantings- of verblijfplaatsen van bijvoorbeeld huismussen, dwergvleermuizen of andere beschermde dier- en plantensoorten over het hoofd worden gezien en kunnen worden vernield of anderszins worden verstoord. Dit kan een negatief effect hebben op de staat van instandhouding van deze populaties (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, 2014), vooral voor gebouwbewonende soorten.

Schmidt en Kersten (2012) stellen dat deze gemeenten dit niet controleren, vanwege het feit dat gemeenten een gebrek hebben aan kennis over natuur, capaciteit om alle vergunningsaanvragen te controleren of om een ecoloog in te huren, en het ontbreken van gegevens van welke flora en fauna in het plangebied voorkomen. Tevens geven gemeenten aan dat de verantwoordelijkheid voor de controle van het juist invullen van de aanvraag voor een omgevingsvergunning bij de initiatiefnemer ligt. De initiatiefnemer moet bij de aanvraag aanvinken dat er sprake kan zijn van gevolgen voor natuur.

69% van de gemeenten geeft aan ontevreden te zijn over de manier waarop dit in de Wabo is geregeld: de initiatiefnemer heeft vaak weinig tot geen kennis van beschermde soorten, maar is wel zelf verantwoordelijk om dit aan te vinken. Gemeenten moeten controleren op volledigheid en ontvankelijkheid van de aanvraag (Schmidt & Kersten, 2012).

De kennis die nodig is voor het beoordelen van de volledigheid van de aanvraag van een omgevingsvergunning kan volgens de resultaten uit een enquête onder 38 gemeenten ($N_{\text{respondenten}}=42$) worden gevat onder de volgende punten:

- Kennis van soorten die wettelijk beschermd zijn;
- Kennis van aanwezigheid beschermde soorten in het plangebied;
- Kennis van de Flora- en faunawet;
- Kennis van kans op schadelijke effecten voor beschermde soorten door de activiteit;
- Kennis van tijdsplan bij aanhaken van natuur in de omgevingsvergunning;
- Kennis van organisatiestructuur bij aanhaken natuur in de omgevingsvergunning (Broekmeyer & Sanders, 2016).

Uit hetzelfde onderzoek blijkt dat gemeenten veel kennis verkrijgen via provincies, adviesbureaus en lokale milieu- en natuurwerkgroepen. Tevens blijkt dat gemeenten onderling geen tot weinig kennis delen, maar dit wel wensen (Broekmeyer & Sanders, 2016). Om dit kennishiaat op te vullen, is het van belang dat gemeenten onderling en met provincies beter gaan samenwerken om zo hun kennis te delen en daardoor de vergunningverlening beter te organiseren.

De problemen die uit de literatuur naar voren komen, zijn niet ontstaan met de inwerkingtreding van de Wnb. Voordat de Wnb in werking trad, moest een initiatiefnemer een ontheffing op grond van de Flora- en faunawet (art. 75c, lid 1 Ffw) of een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 aanvragen (art. 46a, lid 1 Nbw). Bijvoorbeeld: wanneer de initiatiefnemer een bouwactiviteit wil uitvoeren die in strijd is met een geldend bestemmingsplan, waarbij mogelijk asbest vrijkomt en die negatieve effecten kan hebben voor de gunstige staat van instandhouding van flora en fauna, dan moesten deze samenhangende activiteiten gebundeld in de omgevingsvergunning worden aangevraagd. Gemeenten moesten onder de voormalige wetten dus al rekening houden met natuurbescherming in de omgevingsvergunning en hiervoor een verklaring van geen bedenkingen aanvragen. In geval van deze voormalige wetgeving moest het aanvragen van een vvgb gebeuren bij RVO (Onrust, 2013).

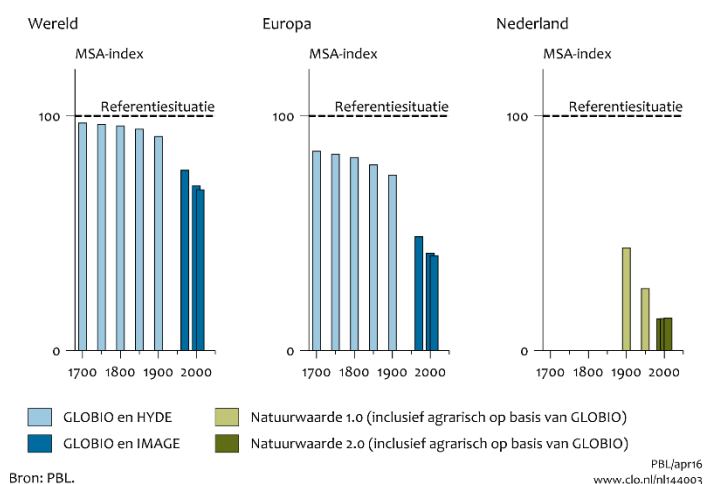
2.2 AFNAME VAN BIODIVERSITEIT

De biodiversiteit staat wereldwijd onder druk: tussen 1970 en 2012 is een afname geconstateerd van aantallen gemonitorde gewervelde dieren (14.152 populaties van 3.706 soorten) van 58%. Dit is onder te verdelen in terrestrische soorten die in aantallen afnamen met 38%, en aquatische soorten, die afnamen met ruim 81%. Het aantal uitgestorven gewervelde soorten is sinds 1850 sterk toegenomen; zoogdieren en vogels voeren daarin de lijst aan. Als deze trend doorzet en de oorzaken niet worden aangepakt, dan zal in 2020 de afname zelfs stijgen naar gemiddeld 67% (WWF, 2016).

Oorzaken voor deze sterke afnames zijn het verlies van habitat, overexploitatie, vervuiling, invasieve soorten, ziektes en klimaatverandering. Habitatverlies treedt op door reductie van de kwaliteit van leefgebieden, fragmentatie of zelfs complete verwijdering en vernieling van leefgebieden van dieren en plantensoorten. Overexploitatie van dieren- en plantensoorten (zoals overbevissing), en natuurlijke grondstoffen (zoals fossiele brandstoffen en fosfaten) heeft niet alleen effect op specifieke soorten, maar ook op ecosystemen. Ook chemische vervuiling van grond en water door bijvoorbeeld gifstoffen en (kunst)mest is een oorzaak van verlies in aantallen dieren- en planten(soorten) (Pullin, 2002). Invasieve soorten zijn soorten die al dan niet bewust door mensen zijn geïntroduceerd buiten

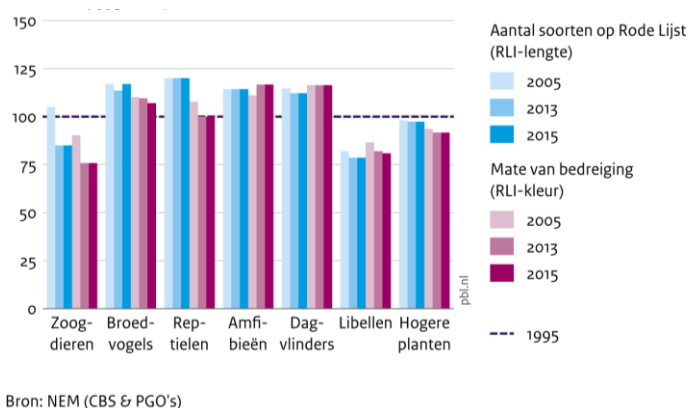
hun originele verspreidingsgebieden. Binnen de EU zijn ruim 12.000 uitheemse soorten bekend, waarvan 10 tot 15% als invasief wordt beschouwd¹³. Invasieve soorten kunnen negatieve gevolgen hebben, zoals het verlies aan biodiversiteit, schade aan gewassen of introductie van nieuwe ziekten (Wageningen UR, 2017). Ook klimaatverandering heeft een negatief effect op biodiversiteit, doordat soorten die zich niet kunnen aanpassen aan het veranderende klimaat het onderspit zullen delven en langzaam verdwijnen (Pullin, 2002).

Ook in Nederland is het slecht gesteld met de biodiversiteit. In 2010 werd bekend dat de natuurlijkheid¹⁴ van Nederland werd gescoord op 14%. Nederland voert daarmee de lijst als tweede land met de minste biodiversiteit. Malta vertegenwoordigt de eerste plaats. Dit in tegenstelling tot het natuurlijke niveau in Europa (40%) en wereldwijd (70%) (zie figuur 1). Dit toont aan dat Nederland ten opzichte van het jaar 1700 ruim 85% van haar oorspronkelijke natuurwaarden is verloren. Door onder andere landgebruik, stikstofdepositie en versnippering van natuurgebieden is de populatieomvang van inheemse soorten in Nederland drastisch afgenomen (Compendium voor de Leefomgeving, 2016).



Figuur 1: Gemiddelde populatieomvang van inheemse soorten (MSA) van landnatuur (Compendium voor de Leefomgeving, 2016).

Het Planbureau voor de Leefomgeving publiceerde kort geleden het rapport *Balans voor de leefomgeving 2016*, waarin de biodiversiteit en de ontwikkeling daarvan is vastgelegd door de Rode Lijst als indicator te gebruiken voor biodiversiteit. Het aantal zoogdieren, libellen en hogere planten noteren verbetering ten opzichte van 1995: er staan minder soorten op de Rode Lijst en het dreigingsniveau is gemiddeld lager (zie figuur 2). Dit kan niet geconcludeerd worden voor broedvogels, reptielen, amfibieën en dagvlinders. Deze soortgroepen vertonen gemiddeld geen verbetering ten opzichte van vóór 1995. De mate van



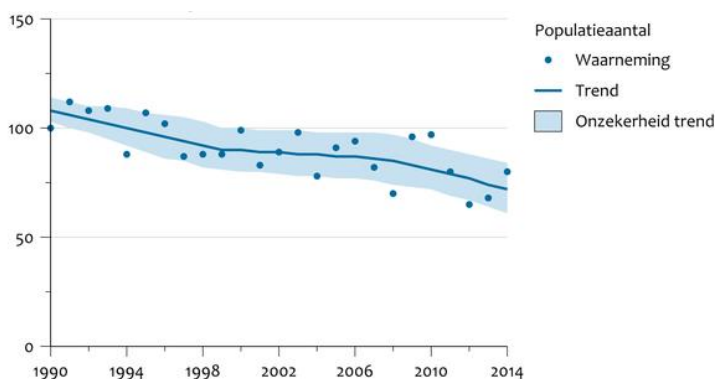
Figuur 2: Rode Lijst Indicator (RLI) per soortgroep. Index (1995 = 100) (Planbureau voor de Leefomgeving, 2016)

¹³ Verordening (EU) 1143/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2014 betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten

¹⁴ 'De MSA (Mean Species Abundance) is gedefinieerd als de gemiddelde populatieomvang van inheemse soorten in een ecosysteem of gebied ten opzichte van hun populatieomvang in een ongestoorde situatie. (...) De MSA is hiermee een indicator voor natuurlijkheid ('naturalness'). [MSA=100] is de toestand waarin de invloed van de mens op de biodiversiteit verwaarloosbaar klein is' (Compendium voor de Leefomgeving, 2016).

bedreiging voor broedvogels en reptielen is afgenomen, maar voor amfibieën is dit juist licht toegenomen (Planbureau voor de Leefomgeving, 2016).

Ook in stedelijk gebied is een daling te zien in populatieaantallen: de trendanalyse van fauna in stedelijk gebied laat een afname zien (zie figuur 3). Tussen 1990 en 2014 nam het aantal broedvogels en dagvlinders binnen de bebouwde kom af met gemiddeld 30%. Waar broedvogelpopulaties de laatste 10 jaar stabiel bleven, gingen vlinderpopulaties deze gehele periode achteruit. Het verlies in aantallen broedvogels is te verklaren doordat renovaties, isolatie en sneldekkannen de oorzaak zijn voor verlies van nestplaatsen voor deze soorten (Compendium voor de Leefomgeving, 2015).

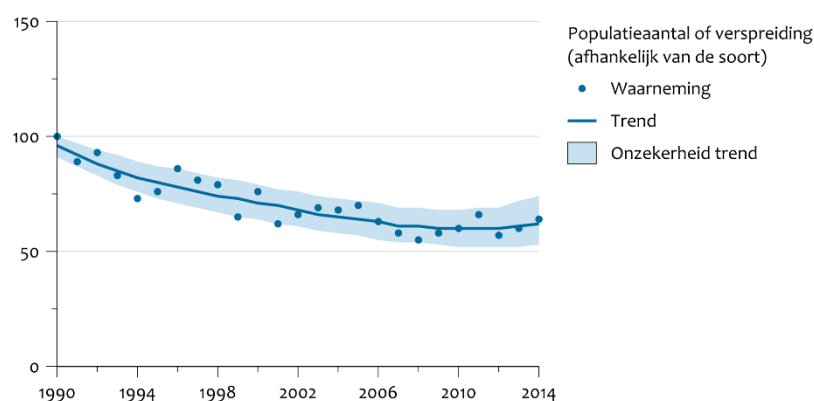


Bron: NEM (PGO's, CBS).

CBS/okt15
www.clo.nl/nl158501

Figuur 3: Fauna in stedelijk gebied. Index (waarneming 1990 = 100)
(Compendium voor de Leefomgeving, 2015)

Naast een afname in populatieaantallen in stedelijk gebied, is ook een afname te zien in aantallen in agrarisch gebied (zie figuur 4). Sinds 10 jaar is dit licht gestabiliseerd. Ook hier gaat het om een gemiddelde: van de 48 inheemse soorten die worden gemonitord, blijkt dat vanaf 1990 15 soorten erop vooruit zijn gegaan. Echter, 23 soorten zijn in aantallen afgenomen. Ook in agrarisch gebied zijn broedvogels en dagvlinders de soortgroepen die achteruitgegaan zijn.



Bron: NEM (PGO's, CBS).

CBS/okt15
www.clo.nl/nl158001

Figuur 4: Fauna in agrarisch gebied. Index (waarneming 1990 = 100)
(Compendium voor de Leefomgeving, 2015)

Er zijn in de laatste 10 jaar sterke afnames in aantallen geconstateerd onder argusvlinder en geelsprietdikkopje, en onder patrijs, torenvalk en zomertortel. Van zes soorten is de trendklasse van de afgelopen 10 jaar onzeker (Compendium voor de Leefomgeving, 2015).



Figuur 5: Patrijs
(Vogelbescherming Nederland, 2013).



Figuur 6: Gewone dwergvleermuis
(Vleermuiswerkgroep Nederland, 2017).



Figuur 7: Argusvlinder
(Klapwijk, z.j.)

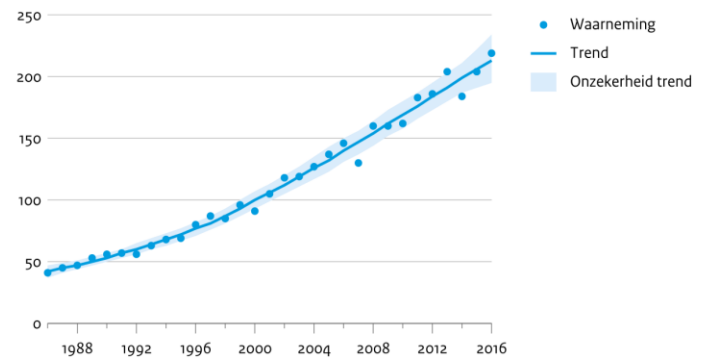


Figuur 8: Torenvalk
(Monster, z.j.)

De trendontwikkeling van het aantal vleermuizen in Nederland laat een positieve lijn zien. Nederland kent 21 vleermuissoorten, waaronder de gewone dwergvleermuis, de laatvlieger en de watervleermuis (Vleermuiswerkgroep Nederland, 2017). Van acht soorten¹⁵ wordt de populatieontwikkeling gemonitord. Van deze soorten staan er drie vermeld op de Rode Lijst: ingekorven vleermuis, vale vleermuis en grijze grootoorvleermuis.

De aantalsontwikkeling (zie figuur 9)

toont een stijging in het aantal vleermuizen. Dit is een gemiddelde van de acht gemonitorde soorten, wat inhoudt dat sommige soorten zich beter in aantallen ontwikkelen dan andere soorten. De watervleermuis is daar een voorbeeld van: er is slechts een marginale groei geconstateerd van het aantal watervleermuizen (Compendium voor de Leefomgeving, 2016).



Bron: NEM (Zoogdiervereniging), CBS

CBS/dec16
www.clo.nl/nl107017

Figuur 9: Aantalsontwikkeling vleermuizen. Index (trend 2000 = 100)
(Compendium voor de Leefomgeving, 2016)

2.3 MAATSCHAPPELIJK BELANG

In Europees verband is het draagvlak voor natuur groot. In 2016 publiceerde de Europese Commissie het rapport *'Fitness Check' evaluation of the EU Birds and Habitats Directives*. Daarin concludeert zij dat zowel de Habitat- als de Vogelrichtlijn relevant blijven en geschikt zijn om de beleidskaders voor meer biodiversiteit in de EU te stimuleren. Eén van de onderdelen van de fitness check was *de public consultation*. Daarin werd 112 stakeholders gevraagd naar hun mening ten opzichte van de huidige beschermingsregimes, waaronder betrokken partijen uit de private sector, de publieke sector en non-gouvernementele organisaties (ngo's) die zich bezighouden met natuurbescherming. Daaruit bleek dat het belang van behoud en herstel van biodiversiteit steeds meer draagvlak krijgt onder inwoners van de Europese Unie (European Commission, 2016) (Vogelbescherming Nederland, 2015).

Ook in provincies is meer aandacht voor natuur vanuit de maatschappij. Uit een enquête onder 3250 bewoners van Friesland blijkt dat zij veel belang hechten aan natuur in hun provincie. Belangrijkste factoren daarin zijn recreatie (beleven, genieten) en 'bescherming bieden aan planten en dieren'. Ook vinden zij dat er meer aandacht moet worden besteed aan natuurbehoud en biodiversiteit door de provincie (Friese Milieu Federatie & It Fryske Gea, 2017).

Uit een enquête onder 200 bewoners van provincie Zuid-Holland is gebleken dat inwoners zich zorgen maken over de achteruitgang van natuur op het platteland en de daling in het aantal planten- en diersoorten. Ruim 80% van de respondenten geeft aan het als problematisch te ervaren dat er steeds minder weidevogels, insecten en bloemen te vinden zijn op het platteland (Natuur en Milieufederatie Zuid-Holland, 2014).

¹⁵ Baardvleermuis, franjestaart, gewone grootoorvleermuis, grijze grootoorvleermuis, ingekorven vleermuis, meervleermuis, vale vleermuis en watervleermuis (Compendium voor de Leefomgeving, 2016). Van de gewone dwergvleermuis wordt alleen de verspreiding gemonitord (NDFF & Zoogdiervereniging, 2017).

2.4 VERENIGING VAN NEDERLANDSE GEMEENTEN

Zoals eerder beschreven, vormt de Wnb de decentralisatie van natuurbescherming van het Rijk naar de provincies. Daarmee is dit onderzoek een goed voorbeeld van wat voor effect decentralisatie van een complexe zaak als natuurbescherming heeft op de verhoudingen tussen gemeenten en provincies. De veranderingen die met de inwerkingtreding van de Wnb voortkomen, hebben ertoe geleid dat een aantal gemeenten het spoor bijster is geraakt. Provincies handhaven over het algemeen strenger dan dat RVO deed. Gemeenten erkennen dat ze te weinig kennis en financiële middelen tot hun beschikking hebben om de Wnb op goede wijze te implementeren in de omgevingsvergunning. Dit, in combinatie met strengere handhaving door provincies, zorgt ervoor dat gemeenten aan de bel trekken bij de VNG.

Eén van de kerntaken van de VNG is het verlenen van diensten aan gemeenten, waaronder het ondersteunen bij de vertaling van nationaal beleid naar gemeentelijk beleid. Tevens zet de VNG zich in voor het behartigen van de belangen van gemeenten bij partijen zoals het Rijk en provincies, het ontwikkelen van producten en diensten en het bieden van een platform om samenwerking tussen gemeenten en andere partijen te faciliteren (VNG, 2017). Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de VNG, om in kaart te brengen welke knelpunten gemeenten ervaren en hoe zij die willen oplossen. De uitkomsten van dit onderzoek geven de VNG meer inzicht in het invullen van om haar rol als verbinder tussen gemeenten onderling te verbeteren en gemeenten te ondersteunen in hun contact met provincies over natuurbehoud en –bescherming.

3 DOEL- EN VRAAGSTELLING

Dit onderzoek heeft als doel inzicht te geven in hoe gemeenten onderling en met provincies beter kunnen samenwerken, zodat zij de Wnb beter kunnen uitvoeren. Met deze informatie kan de VNG haar leden ondersteunen bij de implementatie van de Wnb, om zo de afname van het aantal beschermde soorten in Nederland te verzekeren.

Hoofdvraag: *Hoe kunnen gemeenten onderling en met de provincie samenwerken om de uitvoering van de Wet natuurbescherming te verbeteren?*

Om te bepalen hoe gemeenten onderling en met provincies beter kunnen samenwerken, wordt eerst bepaald hoe er op dit moment wordt samengewerkt en hoe dit wordt ervaren door ambtenaren van zowel gemeenten, provincies als RUD's. Daarom luidt de eerste deelvraag als volgt:

Deelvraag 1: *Hoe wordt op dit moment de samenwerking tussen gemeenten onderling en met provincies ervaren met betrekking tot uitvoering van de Wet natuurbescherming?*

Zoals eerder vermeld is, ervaren gemeenten een gebrek aan kennis van verschillende zaken (Broekmeyer & Sanders, 2016). Echter, het hiervoor genoemde onderzoek van Broekmeyer & Sanders (2016) richt zich alleen op knelpunten ervaren door gemeenten en niet op knelpunten die worden ervaren door provincies of RUD's. Daarnaast werd alleen gevraagd naar welke kennis ontbreekt bij gemeenten, maar niet hoe dit kennishiaat kan worden opgevuld. Om die reden wordt onderzocht welke knelpunten zowel gemeenten en als provincies ervaren, en hoe deze kunnen worden opgelost om de samenwerking tussen beide te verbeteren. De volgende deelvraag luidt dan ook:

Deelvraag 2: *Welke knelpunten worden bij de uitvoering van de Wet natuurbescherming door gemeenten en provincies ervaren?*

Om meer inzicht te krijgen in hoeverre gemeenten in staat zijn de Wnb uit te voeren binnen de omgevingsvergunning, wordt onderzocht wat het effect is van de grootte van gemeenten in relatie tot de uitvoering van de Wnb. Hierbij wordt aangenomen dat grotere gemeenten meer financiële middelen tot hun beschikking hebben om bijvoorbeeld een ecologisch adviesbureau in te huren of een ecooloog in dienst te nemen (zie ook §4.3.1). De grootte van gemeenten is uitgedrukt in het aantal inwoners per gemeente en luidt:

Deelvraag 3: *Wat is de invloed van de grootte van gemeenten in relatie tot de uitvoering van de Wnb?*

Vervolgens wordt onderzocht hoe gemeenten en provincies deze knelpunten willen oplossen. Zij hebben ervaring vanuit de praktijk en kunnen aangeven hoe zij die knelpunten zouden willen oplossen. Daar richt de laatste deelvraag zich op:

Deelvraag 4: *Welke oplossingsrichtingen zien gemeenten en provincies om de door hen genoemde knelpunten op te lossen?*

De drie deelvragen vormen op volgorde het antwoord op de hoofdvraag, aan de hand waarvan de huidige samenwerking tussen gemeenten en provincies is geëvalueerd en is onderzocht hoe gemeenten en provincies beter kunnen samenwerken.

4 MATERIAAL EN METHODE

In dit hoofdstuk wordt beschreven welk type onderzoek is uitgevoerd, alsmede de methode waarop het onderzoek is uitgevoerd.

4.1 TYPE ONDERZOEK

Voor de uitvoering van dit onderzoek is een kwalitatieve strategie toegepast. Kwalitatief onderzoek is een manier van resultaatverzameling en –verwerking die interpretatief is. Cijfermatige data is niet van belang, zoals bij kwantitatief onderzoek, maar juist de gedachtegang achter de cijfers is van belang. Het gaat om de vraag ‘waarom’ en ‘hoe’ (Swaen, 2016). Deze methode is ingezet, omdat is onderzocht hoe gemeenten onderling en met provincies beter kunnen samenwerken. Daarvoor is het van belang om de mening van verschillende personen in kaart te brengen over hoe men op dit moment de samenwerking ervaart (nulmeting), om vervolgens de knelpunten waar zij tegenaanlopen vast te stellen en om hen te vragen hoe zij die knelpunten zouden willen oplossen.

4.2 ONDERZOEKSONTWERP

Omdat de “hoe”-vraag centraal staat in dit onderzoek, is een explorerend onderzoek uitgevoerd in de vorm van een kwalitatieve survey (Lucassen & Olde Hartman, 2007). Een kwalitatieve survey is een vorm van onderzoek waarbij de dataverzameling bestaat uit interviews met representanten van de onderzoekspopulatie. De analyse van de data leidt tot kernbegrippen en een rapportage, waarin de resultaten worden beschreven, ondersteund door citaten uit de interviews (Jansen, 2005).

4.3 ONDERZOEKSPOPULATIE EN –STEEKPROEF

Vergunningverleners en beleidsmakers van gemeenten en provincies vormen de onderzoekspopulatie. Eén van hun taken is het uitvoeren van de Wnb. Binnen elke gemeente is één vergunningverlener geïnterviewd, die is betrokken bij het verlenen van de omgevingsvergunning. In enkele gevallen zijn de vragen gesteld aan beleidsadviseurs van gemeenten. Door middel van de validiteitscheck is nagegaan of deze personen de vragen van het interview ook konden beantwoorden (zie hiervoor ook §4.7).

Per provincie is één vergunningverlener en één beleidsmaker geïnterviewd, die betrokken is bij de verlening van de vvgb of natuurtoestemming, respectievelijk het opstellen van de provinciale verordening, beleidsregel of andere beleidsinstrumenten.

In elke provincie zijn één of meer Regionale Omgevingsdiensten (RUD's) actief die in opdracht van gemeenten en provincies diensten verzorgen op gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). Zo houden RUD's zich onder andere bezig met het geven van advies over milieuzaken aan gemeenten of provincies (Omgevingsdienst NL, 2017). Er zijn interviews gehouden met drie RUD's, die betrokken zijn bij de VTH-taken op gebied van de omgevingsvergunning en natuurbescherming.

Tevens zijn twee ecologen geïnterviewd die werkzaam zijn in het werkveld van onder andere stadsecologie. Eén van hen werkt als ecooloog in dienst van de gemeente, is veel betrokken bij bestuurlijke zaken en werkt veel samen met de wethouder. De andere ecooloog is in dienst bij een ecologisch adviesbureau en is gedetacheerd bij een gemeente. Deze persoon kijkt daarom meer als

buitenstaander naar de werkwijze van de desbetreffende gemeente. Zij hebben meer inhoudelijke informatie gegeven en hebben vanuit hun functie knelpunten aangedragen die zij voorzien in de samenwerking tussen provincies en gemeenten, die negatieve effecten kunnen hebben voor beschermde flora en fauna.

Er zijn geen Buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's) bevraagd, omdat zij de taak hebben verleende omgevingsvergunningen te controleren, maar daarvoor moet eerst een ontheffing zijn verleend op basis van de Wnb. Zij zijn wettelijk gezien alleen betrokken bij het toezicht houden op en handhaven van de naleving van de vergunningsvoorwaarden die zijn opgelegd aan de aanvrager van de vergunning. Daarnaast zijn geen bestuurders ondervraagd in kader van dit onderzoek. Binnen het tijds kader van dit onderzoek is het niet haalbaar gebleken om interviews af te nemen met bestuurders.

4.3.1 BETROKKEN PROVINCIES, GEMEENTEN, OMGEVINGSDIENSTEN EN ECOLOGEN

In totaal zijn 19 respondenten geïnterviewd. De respondenten zijn voornamelijk verkregen door middel van contact via algemene e-mailadressen, telefonisch contact of via het relatienetwerk van respondenten. Dit onderzoek is uitgevoerd binnen Fryslân, Utrecht, Zuid-Holland en Noord-Brabant. Binnen deze provincies is een aantal gemeenten geselecteerd. Daarbij is onderscheid gemaakt in bevolkingsaantallen van eind februari 2017. Deze gegevens zijn verkregen via het CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2017). Gemeenten die geselecteerd zijn, hebben gemiddeld 100.000 inwoners, gemiddeld 50.000 inwoners of gemiddeld 25.000 inwoners. Deze aantallen zijn gebaseerd op het feit dat gemeente Leeuwarden ongeveer 100.000 inwoners telt en daarmee de grootste gemeente in Fryslân is. Door de selectie op inwonersaantallen kan in het onderzoek worden opgenomen wat voor effect dit heeft op de uitvoering van de Wnb door gemeenten. Gemeenten ontvangen geld uit het gemeentefonds, waar het grootste deel van het geld (ongeveer 60%) vandaan komt. Hoeveel geld gemeenten uit dit fonds ontvangen, is onder andere afhankelijk van het inwonersaantal en het oppervlak van de gemeente (Rijksoverheid, 2017). In dit onderzoek wordt daarom ervanuit gegaan dat gemeenten met hogere inwonersaantallen ook meer geld ontvangen uit het gemeentefonds. De overige 40% komt voort uit onder andere leges, belastingen en heffingen (Rijksoverheid, 2017).

De provincie Fryslân telt ruim 640.000 inwoners (februari 2017) en is daarmee in dit onderzoek de provincie met de minste inwoners. De provincie telt 36 gemeenten, waaronder vier van de vijf Waddeneilanden (CBS, 2017). In de provincie is één Regionale Uitvoeringsdienst (RUD) werkzaam (Omgevingsdienst NL, 2017). Binnen Fryslân zijn de volgende partijen geïnterviewd voor het onderzoek:

- Gemeente Leeuwarden, 108.727 inwoners;
- Gemeente Heerenveen, 50.196 inwoners;
- Gemeenten Weststellingwerf (25.646 inwoners), Ooststellingwerf (25.490 inwoners) en Opsterland (29.701 inwoners);
- Fryske Utfieringstsjinst Miljeu en Omjouwing (FUMO).

Ruim 1,2 miljoen inwoners zijn wonende in de provincie Utrecht. Deze provincie telt in februari 2017 35 gemeenten (CBS, 2017). Er zijn twee RUD's actief in deze provincie (Omgevingsdienst NL, 2017).

Doordat Provincie Utrecht zelf de natuurtoestemmingen verleent, zijn deze RUD's niet betrokken bij het onderzoek. Binnen de provincie Utrecht zijn de volgende partijen geïnterviewd:

- Gemeente Houten, 49.309 inwoners;
- Gemeente Bunschoten, 21.037 inwoners;
- Provincie Utrecht.

De provincie met het hoogste aantal inwoners en aantal gemeenten is de provincie Zuid-Holland. Deze provincie telde in februari 2017 ruim 3,6 miljoen inwoners, verdeeld over 103 gemeenten (CBS, 2017). Binnen deze provincie zijn een vijftal RUD's actief (Omgevingsdienst NL, 2017). De partijen die binnen deze provincie zijn geïnterviewd voor het onderzoek zijn:

- Gemeenten Barendrecht (48.395 inwoners), Albrandswaard (25.153 inwoners) en Ridderkerk (45.516 inwoners);
- Gemeente Pijnacker-Nootdorp, 52.758 inwoners;
- Omgevingsdienst Haaglanden (ODH);
- Provincie Zuid-Holland.

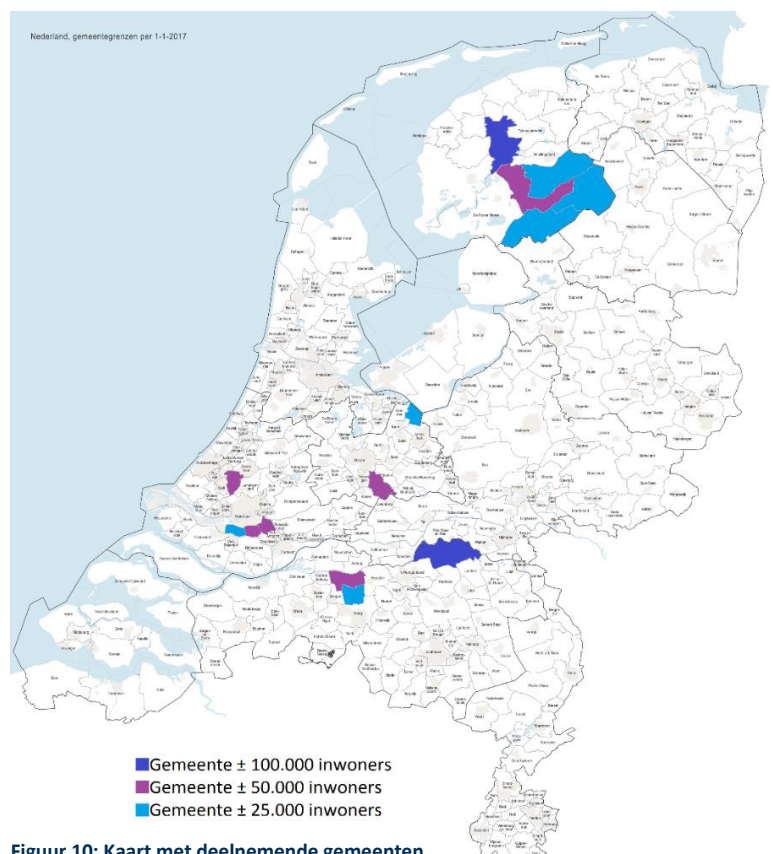
De laatste provincie is Noord-Brabant met in februari 2017 ruim 2,5 miljoen inwoners en 72 gemeenten (CBS, 2017). Binnen deze provincie zijn drie RUD's actief (Omgevingsdienst NL, 2017). De geïnterviewde partijen binnen deze provincie zijn:

- Gemeente Oss, 90.470 inwoners;
- Gemeente Waalwijk, 47.401 inwoners;
- Gemeente Loon op Zand, 23.109 inwoners;
- Omgevingsdienst Brabant Noord (ODBN);
- Provincie Noord-Brabant.

Daarnaast zijn interviews gehouden met twee (stads)ecologen die werkzaam zijn bij gemeenten, ofwel in vaste dienst, of in deeltijd.

- Gemeente Tilburg;
- Gemeente Groningen/Regelink Ecologie en Landschap.

Figuur 10 geeft een landelijk overzicht van alle deelnemende gemeenten.



Figuur 10: Kaart met deelnemende gemeenten

4.4 OPERATIONALISATIE

Dit onderzoek richt zich op een aantal complexe begrippen, die moeilijk meetbaar zijn. Het proces van het vertalen van een abstract complex begrip naar een concreet meetbare term, wordt operationaliseren genoemd. In tabel 1 zijn de begrippen uit de deelvragen geoperationaliseerd. Dat houdt in dat de begrippen zijn uitgesplitst in termen die meetbaar zijn, ook wel indicatoren genoemd. Daaruit zijn items afgeleid die tijdens de interviews aan bod komen en die iets zeggen over de indicatoren (Baarda, Bakker, Julsing, Fischer, & Vianen, 2012). Deze items zijn verwerkt tot interviewvragen en vormen de basis voor de onderwerpen die tijdens het interview aan bod zijn gekomen. Daarnaast is aan het einde van elk interview aan de respondent gevraagd of hij/zij nog opmerkingen heeft of andere zaken die hij/zij graag zou willen vermelden. Hierdoor kregen respondenten de mogelijkheid om meer informatie te verschaffen dan waarnaar gevraagd werd.

Tabel 1: Operationalisatie

Eigenschapsbegrip	Dimensie	Indicator	Item
Waardering	Globale natuurtoets uitvoeren in overleg met inhoudelijk expert	Uitvoeren natuurtoets	Zelf uitvoeren of door externe partij
		Beschikbaarheid inhoudelijk expert	Ecoloog in dienst
			Ander extern contact
	Elkaar kennen en gemakkelijk kunnen bereiken	Communicatie tussen gemeenten en provincies	Welke communicatiemiddelen?
		Proces	Ervaring van het communicatieproces
	Natuurtoezicht afstemmen	Proces	Wie controleert wat?
	Samenwerking	Waardering in het algemeen	Hoe wordt samenwerking ervaren
	Communicatie	Frequentie overleggen	Structureel of zelden
			Welke partijen aanwezig
		Veranderingen door de Wnb	Wel of niet
			Welke veranderingen
Knelpunten	Kennishiaat	Wettelijk beschermde soorten	Welke soorten
			Te nemen maatregelen
		Aanwezigheid beschermde soorten in plangebied	Controle door welke ambtenaar of welke partij

		Flora- en faunawet	Kennis/ervaring aanwezig
		Kans op schadelijke effecten voor beschermde soorten door de activiteit	Hoe wordt dit gemonitord?
	Samenwerking	Proces	Welke knelpunten worden ervaren naast vorige items
			Veranderingen t.o.v. vóór de Wnb
Oplossingsrichtingen	Knelpunten oplossen	Met wie	Met welke partij wil respondent het knelpunt oplossen
		Door wie	Welke partij, anders dan respondent, moet het knelpunt gaan oplossen
		Op welke manier	Samenwerking
			Anders dan samenwerking

Het eerste begrip is waardering van de huidige samenwerking tussen gemeenten onderling en met provincies, de zogenaamde nulmeting. De dimensies om dit begrip te meten, zijn opgedeeld in de drie stappen van implementatie zoals die zijn benoemd door de VNG en het Ministerie van EZ (Ministerie van Economische Zaken, 2017).

Het tweede begrip knelpunten is onderverdeeld in kennis, met de dimensies volgens de resultaten van het onderzoek van Broekmeyer en Sanders (2016), waaraan de dimensie samenwerking is toegevoegd.

De oplossingsrichtingen zijn afhankelijk van de knelpunten die gemeenten en provincies in de praktijk ervaren. Om die reden wordt aan hen gevraagd hoe zij de knelpunten die zij aandragen willen oplossen. Daarbij wordt ingegaan op met welke partij (zoals overheden of maatschappelijke organisaties) ze deze knelpunten willen oplossen of door wie zij denken dat het probleem moet worden opgelost, en op welke manier zij de knelpunten willen oplossen.

4.5 DATAVERZAMELINGSMETHODEN

De data die voor dit onderzoek zijn verzameld, zijn verkregen door middel van het houden van half gestructureerde interviews. Dit houdt in dat er een aantal vaste onderwerpen werden besproken en vragen werden gesteld tijdens het interview. Deze onderwerpen komen voort uit de operationalisatie (zie tabel 1) en geven antwoord op de onderzoeksvragen. Er zijn een tweetal lijsten met interviewvragen opgesteld: één voor vergunningverleners van gemeenten en provincies/RUD's en één lijst met vragen aan beleidsmedewerkers van de provincie. De volledige vragenlijsten zijn bijgevoegd als Bijlage I – Interviewvragen Vergunningverlening en Bijlage II –

Interviewvragen Beleidsvorming. Op deze manier is informatie verzameld via een vaste strategie, zodat de antwoorden van respondenten met elkaar konden worden vergeleken. Daarnaast is gedurende de interviews vaak doorgevraagd, wanneer antwoorden van respondenten kort of onduidelijk waren. Ook werd ruimte geboden aan de respondenten om overige zaken te benoemen. Op die manier zijn belangrijke onderwerpen, die worden benoemd door de respondenten, meegenomen bij de resultaatverwerking. Ook al werd niet specifiek gevraagd naar die onderwerpen (Baarda, Goede, & Meer-Middelburg, 2007).

Deelvraag 1 richt zich op de huidige situatie: hoe wordt op dit moment de samenwerking ervaren? Daarvoor is gevraagd naar hoe men nu samenwerkt met gemeenten en provincies, en hoe men dit ervaart. Hierbij werd ingegaan op het al dan niet uitvoeren van een globale natuurtoets en wie die toets uitvoert, evenals het in dienst hebben van een inhoudelijk expert (ecoloog) of het inhuren van een externe partij, welke communicatiemiddelen men inzet bij contact met gemeenten en/of provincies en hoe men de samenwerking als geheel ervaart. Naar deze onderwerpen wordt specifiek gevraagd.

De tweede deelvraag focust op knelpunten die worden ervaren door gemeenten en provincies. Om deze vraag te beantwoorden is ingegaan op het gebrek aan kennis bij gemeenten volgens Broekmeyer en Sanders (2016) en werd hetzelfde kennishiaat voorgelegd aan provincies, om te onderzoeken in welke mate zij wel over deze kennis beschikken en of provincies dezelfde knelpunten ervaren. Daarnaast is gevraagd naar de knelpunten met betrekking tot samenwerking tussen gemeenten en provincies onderling om te onderzoeken of de knelpunten worden veroorzaakt door slechte samenwerking.

De laatste deelvraag gaat dieper in op de vraag hoe gemeenten en provincies de knelpunten willen oplossen. Er wordt niet alleen gevraagd naar hoe zij die knelpunten zouden willen oplossen, maar ook naar wie zij daarvoor nodig hebben om zo een beeld te krijgen van hoe gemeenten en provincies beter kunnen samenwerken en of externe partijen hierin een rol kunnen spelen.

4.6 DATAPREPARATIE EN -ANALYSE

De verzamelde data zijn verwerkt door middel van coderen. Coderen is het verbinden van ruwe data met theoretische begrippen (Lucassen & Olde Hartman, 2007). Een code is meestal een woord of korte zin, dat symbool staat voor een kort fragment van het interview (Saldaña, 2009). De verzamelde data werden in drie stappen gecodeerd. Tijdens het interviewen werd het gesprek elektronisch opgenomen. Na het afnemen van een interview, werd een transcript geschreven van de opname (Jansen, 2005). Daarna werd het interview open gecodeerd, wat inhoudt dat het interview wordt ingedeeld in fragmenten en een code krijgt. Elk fragment is het antwoord of deel van een antwoord op een vraag die gesteld is tijdens het interview en de code die daaraan wordt verbonden zegt in een paar woorden wat de kern van het fragment is. Alle interviews werden op deze manier verwerkt tot transcripten en vervolgens open gecodeerd. De tweede stap is axiaal coderen, waarbij de codes van alle interviews werden gegroepeerd per kernwoord, waarna elke groep weer een eigen kernwoord werd toegekend. De laatste stap was selectief coderen, waarbij de kernwoorden in een boomdiagram werden geplaatst (Boeije, 2005), om zo een overzicht te geven van de resultaten en om de antwoorden te formuleren op de hoofd- en deelvragen.

In de analyse van de data is onderscheid gemaakt tussen de verschillende provinciale grondgebieden. Zo is inzichtelijk gemaakt hoe gemeenten binnen verschillende provincies de huidige samenwerking waarderen, alsmede waar nog bruggen te slaan zijn en hoe zij elkaar kunnen helpen om deze verschillen op te lossen. Tevens is hierbij het onderzoek van Broekmeyer en Sanders (2016) naar gebrek aan kennis bij gemeenten als achtergronddocument gebruikt, dat zich alleen richt op gemeenten, waarbij dit onderzoek juist kijkt naar gemeenten én provincies, en meer de diepte in gaat met betrekking tot oplossingen voor deze knelpunten.

Om de resultaten overzichtelijk weer te geven, is aan elke paragraaf met provinciale resultaten een tabel toegevoegd. Daarin worden de meest genoemde items uit de interviews genoemd, onderverdeeld in waardering, knelpunten en oplossingen. In de tabel wordt onderscheid gemaakt tussen gemeenten, omgevingsdiensten en provincies. Per item wordt de score 'geen', 'weinig', 'matig' en 'veel' gegeven, waarmee wordt aangegeven in welke mate de bovengenoemde partijen beschikken over de items die genoemd worden. Voorbeelden van items zijn hoeveel kennis de partijen hebben, of zij beschikken over een ecooloog en hoeveel communicatie er is tussen de partijen. Daarnaast is, om de verschillen tussen gemeentegrootte in kaart te brengen eenzelfde tabel opgesteld. Per item is aangegeven wat de verschillen zijn tussen gemeentegrootten. De score is onderverdeeld in 'geen', 'weinig', 'matig' en 'veel'. Deze scores worden in de landelijke analyse (§ 5.5.1) verder toegelicht.

4.7 VALIDITEIT EN ETHISCHE EISEN

Om de validiteit van het onderzoek te waarborgen, is rekening gehouden met de interne en externe validiteit van het onderzoek. In dit onderzoek werden de respondenten (deels) aangewezen door de opdrachtgever. Zij heeft haar netwerk benaderd om de ambtenaren te bereiken die bij de uitvoering van de Wnb betrokken zijn.

Daarnaast is rekening gehouden met de kans op sociaal wenselijke antwoorden. Sociaal wenselijke antwoorden houden in dat respondenten een ander antwoord geven op een vraag dan een antwoord dat de werkelijkheid weerspiegelt. Respondenten willen zich zo van hun beste kant laten zien (Westende, 2013). Een aantal gevoelige onderwerpen waarop een sociaal gewenst antwoord kan worden gegeven zijn politieke keuze, stemgedrag, religie en inkomen (Holbrook, Green, & Krosnick, 2003). Sociaal wenselijke antwoorden zijn vermeden doordat de interviewer een neutrale houding aannam (Holbrook, Green, & Krosnick, 2003) (Fowler & Mangione, 1990).

Een onderzoek is intern valide als het goed is opgezet en uitgevoerd volgens de regels van kwalitatief onderzoek, zodat de kwaliteit van het onderzoek wordt gewaarborgd (Swaen, 2016). Een onderzoek is extern valide als de resultaten gegeneraliseerd kunnen worden (Swaen, 2014). Aan elke gemeente, provincie en omgevingsdienst is de vraag gesteld of een vergunningverlener of andere medewerker van die instellingen wilde meewerken aan het onderzoek. Daarbij is expliciet vermeld dat het interview zich zou richten op de uitvoering van de Wet natuurbescherming binnen de omgevingsvergunning en de samenwerking met andere gemeenten en de provincie. Naar aanleiding van dit verzoek tot het afnemen van een interview werd gereageerd door personen die aangaven dat zij zich met dit onderwerp bezig houden. Hierdoor kan men ervanuit gaan dat binnen deze instellingen de personen zijn geïnterviewd die het meeste afweten van de Wet natuurbescherming en de uitvoering ervan binnen zijn/haar eigen gemeente, provincie of omgevingsdienst. In drie

gevallen werden twee respondenten tegelijk geïnterviewd die aangaven elkaars kennis en ervaring aan te vullen.

Dit onderzoek is uitgevoerd binnen een aantal provincies en gemeenten. De manier waarop in deze provincies wordt samengewerkt met de gemeenten en tussen gemeenten onderling is geen afspiegeling van hoe in andere provincies wordt samengewerkt, die niet in het onderzoek worden meegenomen. Het advies over hoe samengewerkt kan worden, kan wel worden toegepast binnen alle gemeenten en provincies, omdat het in dit onderzoek gaat om aanbevelingen voor betere samenwerking. Hierbij wordt uitgegaan van het analogieprincipe.

De interviews die voor dit onderzoek zijn afgenomen, zijn door één persoon (interviewer) uitgevoerd. Op deze manier heeft geen verschil kunnen ontstaan in waarnemingen en resultatenverwerking (Baarda, Goede, & Meer-Middelburg, 2007).

Dit onderzoek voldoet op de volgende manier aan de ethische eisen bij de uitvoering van kwalitatief onderzoek, zoals gesteld door Baarda en De Goede (2013):

- alle respondenten hebben vrijwillig deelgenomen aan dit onderzoek;
- elke respondent is vooraf ingelicht over hoe het interview wordt afgenomen, dat het interview digitaal wordt opgenomen en over de wijze waarop het interview is verwerkt;
- alle gegevens van respondenten en verkregen data zijn anoniem verwerkt;
- respondenten konden op elk gewenst moment het digitaal opnemen onderbreken, wanneer zij dit als onprettig ervaren (Baarda, et al., 2013).

5 RESULTATEN

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de interviews per provincie beschreven. De resultaten zijn per provincie beschreven. Elk van deze paragrafen begint met een korte analyse van natuurbeleid dat door de provincies wordt gevoerd. De resultaten worden ondersteund door citaten uit de interviews. Het getal voorafgaand aan de citaten refereert naar een bepaald fragment uit een interview. Voor de duidelijkheid is achter het getal beschreven of het gaat om een citaat van een gemeente, omgevingsdienst of provincie. In de bijlagen zijn de selectieve coderingen van alle vier de provincies opgenomen. Als laatste volgt een analyse van de resultaten op landelijk niveau, waarbij wordt gekeken naar de verschillen tussen hoe provincies en gemeenten samenwerken binnen de verschillende provincies en of hierin een landelijke trend te verklaren is, en wordt gekeken naar de verschillen en overeenkomsten tussen gemeentegrootten.

5.1 FRYSLÂN

Op 7 december 2016 publiceerde provincie Fryslân de Verordening Wet natuurbescherming Fryslân 2017. Hierin geeft provincie Fryslân expliciet aandacht aan de bescherming van de weidevogel, diens eieren en diens niet-vliegvlugge jongen tegen landbouwwerkzaamheden en vee (art. 5.2 Verordening Wet natuurbescherming Fryslân 2017). Daarnaast heeft de provincie de Beleidsregel Wet natuurbescherming Fryslân 2017 vastgesteld, waarin meer gedetailleerde regels zijn vastgelegd met betrekking tot ontwikkelingsruimte PAS en tegemoetkoming faunaschade. Ook schade door de wolf, lynx, otter, bever en wilde kat is benoemd (art. 1.7 lid 1 Beleidsregel Wet natuurbescherming Fryslân 2017).

Provincie Fryslân neemt de natuurvisie op in haar Omgevingsvisie, waarin de hoofdlijnen voor ruimtelijk inrichting worden opgenomen (Provincie Fryslân, 2017). Op dit moment werkt de provincie aan haar Omgevingsvisie, die vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet kan worden vastgesteld door Provinciale Staten (Provincie Fryslân, 2017).

De taakverdeling in Fryslân betreffende VTH is als volgt verdeeld:

Gemeenten	FUMO	Provincie Fryslân
• Vragen zelf vvgb aan bij provincie	• Adviseert gemeenten en provincie op gebied van milieu, houdt toezicht en voert gehele Wabo-procedure uit in opdracht van een aantal gemeenten	• Verleent natuurtoestemmingen en heeft handhavingstaak

Figuur 11: Taakverdeling binnen Fryslân

In de volgende paragrafen worden per dimensie de resultaten van de interviews die binnen Fryslân zijn uitgevoerd beschreven. De selectieve codering die hieraan ten grondslag ligt, is aan dit rapport toegevoegd als Bijlage III – Selectieve codering Fryslân. Hierbij wordt de kanttekening gemaakt dat Provincie Fryslân wegens gebrek aan capaciteit geen deel heeft genomen aan dit onderzoek (Provincie Fryslân, Afdeling Omgevingszaken, persoonlijk communicatie, 16 juni 2017).

5.1.1 WAARDERING

Van de drie gemeenten in Fryslân die zijn bevraagd, is bij slechts één gemeente een parttime ecooloog in dienst. De andere gemeenten hebben geen ecooloog in dienst en geven aan een ecooloog van de provincie te moeten benaderen als zij vragen hebben over ecologie. Ook de FUMO legt vragen over ecologie bij de provincie neer. Alle ondervraagde partijen in Fryslân zeggen niet te overleggen met externe partijen, zoals een ecologisch adviesbureau of natuurbeschermingsorganisatie als het gaat om effecten voor beschermde soorten of welke soorten waar voorkomen. De respondenten vergaren voornamelijk informatie via collega's van hun eigen gemeente.

11.10 (gemeente) – V: 'En als je die kennis nodig hebt, waar zou je die dan vandaan halen?'
'A: Dan moet je dus bij de provincie aankloppen'.

Daarnaast is er weinig aandacht voor natuur in het voortraject. De globale natuurtoets wordt in de meeste gemeenten wel uitgevoerd, maar niet in alle gevallen. Daarnaast worden initiatiefnemers tijdens het vooroverleg vaak niet gewezen op mogelijke negatieve effecten die door het plan kunnen ontstaan voor beschermde soorten.

2.2 (gemeente) - '(...) daar zitten de frontoffice medewerkers die in principe de eerstelijns vragen beantwoorden en vanochtend heb ik nog gevraagd, maar in principe doen zij daar niks aan. Behalve als een initiatiefnemer zelf ermee komt en het aanvinkt'.

Geen van de gemeenten geeft aan te overleggen met andere gemeenten binnen Fryslân. De reden die hiervoor wordt gegeven, is dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor wat er gebeurt op hun eigen grondgebied en daarvoor geen contact hoeven te hebben met andere gemeenten, en dat er vaak geen tijd is binnen de proceduredtijd om te overleggen met andere gemeenten.

11.24 (gemeente) - 'Het is altijd goed om te netwerken, maar vaak gun je jezelf er de tijd niet voor. Zaken moeten afgehandeld worden en het schiet er dan bij in'.

Er is regelmatig en gemakkelijk contact tussen de FUMO en gemeenten. Contact tussen de respondenten en de provincie verloopt stroperig, meestal via e-mail of telefoon. Eén van de gemeenten geeft aan dat zij een vaste contactpersoon heeft bij provincie Fryslân. De andere partijen gaven aan hier niet bekend mee te zijn en geen vaste contactpersoon te hebben.

11.2 (gemeente) - 'Dat [communicatie met provincie] is wel eenrichtingsverkeer. Het zijn met name de gemeenten die moeten vragen...'.

5.1.2 KNELPUNTEN

Er zijn twee grote knelpunten die door de respondenten worden aangedragen, waarvan de eerste een gebrek aan kennis is. De gemeenten zijn niet lid van de Nationale Databank Flora en Fauna (NDFF) en hebben weinig kennis van welke soorten aanwezig zijn een plangebied. Dit zorgt ervoor dat het voor gemeenten onduidelijk is waar bepaalde beschermde soorten zich bevinden binnen de gemeentegrenzen. Daarnaast voeren gemeenten geen plaatselijke controle uit naar mogelijk aanwezige soorten in het plangebied en er is geen monitoring op mogelijke schadelijke effecten voor beschermde soorten. Gemeenten zijn hierin afhankelijk van de resultaten van een Quick scan.

18.12 (omgevingsdienst) – V: ‘(...) dat er weinig aandacht is voor eventuele natuur dat daar kan rondlopen?’ A2: ‘Ja’. A1: ‘De gemeente zegt dan zelf “dat komt ook omdat wij niet de juiste mensen in huis hebben”’.

Het grootste knelpunt voor Friese gemeenten en de FUMO is het slechte contact met provincie Fryslân en de VTH-taakverdeling tussen deze partijen. Gemeenten en FUMO geven aan regelmatig contact te zoeken met de provincie via e-mail of telefonisch, maar daar weinig tot geen reacties op krijgen.

1.2 (gemeente) – ‘Het eerste evenement zijn ze geweest, drie man sterk, dus dat werkte. Het tweede evenement, daar zat niemand. En na dat gesprek heb ik ook niks meer van hen gehoord’.

Doordat het lastig is voor gemeenten en de FUMO om contact te krijgen met de provincie, verloopt de samenwerking stroef en is het niet duidelijk wie welke taak heeft.

18.6 (omgevingsdienst) – ‘(...) als vervolgens het antwoord heel lang op zich laat wachten en uiteindelijk is de uitkomst: ‘die vvgb is niet vereist’, dan zitten wij met onze termijnen en dan hebben we een vergunning van rechtswege’.

De respondenten zien wel mogelijkheden om meer met de provincie samen te gaan werken. De FUMO geeft aan dat de provincie door werkdruk er niet aan toe komt om meer te communiceren met haar gemeenten.

18.10 (omgevingsdienst) – ‘Ik heb van hen wel begrepen dat ze een rondje willen maken langs alle gemeenten en de FUMO om dat inderdaad te verbeteren, maar daar komen ze op dit moment nog niet aan toe, gewoon vanwege de werkdruk’.

5.1.3 OPLOSSINGSRICHTINGEN

De respondenten zien een viertal oplossingen voor de knelpunten waar zij tegenaan lopen. De eerste oplossing is dat provincie Fryslân zich proactiever gaat inzetten voor natuurbescherming en het contact tussen de provincie en haar gemeenten.

1.28 (gemeente) – ‘Voornamelijk de provincie en hun rol daarin. Dat zij er wat proactiever in worden. Ik heb ook wel gezien van andere provincies die toch wel een andere rol daarin pakken. Provincie Fryslân loopt niet voorop daarin, laat ik het zo zeggen’.

Deze oplossing valt samen met betere communicatie tussen provincie en gemeenten, en het feit dat ook tussen de FUMO en de provincie weinig tot geen (structureel) overleg plaatsvindt. Wanneer de provincie meer de regierol zal nemen, dan zal een actieve houding ten behoeve van natuurbescherming binnen de gemeenten ook beter worden gewaarborgd, geven de respondenten aan.

11.26 (gemeente) - ‘Wij moeten daarin ook naar onszelf kijken, dat het onderbelicht is gebleven, maar ik denk toch dat het hier een grotere regierol vanuit de provincie had moeten spelen, die ons bewuster zou hebben gemaakt’.

De tweede oplossing is een checklist voor de gehele Wabo-procedure, waarin de Wet natuurbescherming een duidelijke plaats krijgt. Dit zal ervoor zorgen dat vergunningverleners gemakkelijker kunnen uitzoeken of een vvgb vereist is en dit zal een meer actieve houding ten opzichte van natuur onder vergunningverleners stimuleren.

2.12 (gemeente) - ‘Een checklist. Bij iedere aanvraag zouden zij dat moeten doorlopen: is dat natuur wel of niet. Dus het moet gewoon bewust afgevinkt worden eigenlijk. En dat gebeurt nu niet, want er wordt gewoon niet of geen aandacht aan besteed’.

De laatste oplossing is dat er meer wordt georganiseerd omtrent kennisdeling tussen gemeenten onderling en met de provincie. Provincie Fryslân heeft eerder een bijeenkomst in Leeuwarden georganiseerd. Veel gemeenten geven aan dat dat een goede startbijeenkomst was, maar dat zij graag vervolg bijeenkomsten zouden willen bijwonen, die meer ingaan op inhoudelijke zaken, zoals het bespreken van echte cases. Ook vragen gemeenten naar meer ondersteuning van de provincie met betrekking tot de inhoud van de provinciale verordening en de procedure van aanhaken van de vvgb.

11.23 (gemeente) - ‘Nee, de bijeenkomst was niet verkeerd, maar het had een vervolg moeten krijgen. En dat vervolg is dan heel praktisch gericht van er komt een aanvraag binnen, hoe beoordeel je het. Je hebt wat concrete zaken nodig om snel iets te kunnen beoordelen en verder te brengen (...)’.

Samenvattend geeft tabel 2 een overzicht van de belangrijkste resultaten uit Fryslân.

Tabel 2: Overzicht resultaten Fryslân

	Gemeente	Omgevingsdienst	Provincie
Ecologen in dienst	Weinig	Aantal	Onbekend
Afstemming natuurtoezicht	Geen	Weinig	Onbekend
Communicatie met provincie	Weinig	Weinig	n.v.t.
Communicatie met omgevingsdienst	Matig	n.v.t.	Weinig
Communicatie met gemeenten	Weinig	Gemiddeld	Geen
Kennis	Weinig	Matig	Onbekend
Beschikbare financiën	Weinig	n.v.t.	Onbekend
Bestuurlijke aandacht	Weinig	n.v.t.	Onbekend
Checklist Wabo	Geen	n.v.t.	n.v.t.
Gebiedsgerichte aanpak	Geen	n.v.t.	n.v.t.
Specifiek resultaat binnen deze provincie	Zeer slecht contact met provincie	Zeer slecht contact met provincie	Onbekend

5.2 UTRECHT

Provincie Utrecht zet zich actief in voor het beschermen, behouden en realiseren van natuur binnen haar grenzen. De provinciale Natuurvisie is een uitwerking van hoe de provincie haar beleidsdoelen wil bereiken. De natuurvisie is gestoeld op vijf pijlers, welke elk een aantal doelen bevatten die de provincie wil realiseren. *Pijler 1 - Natuur in robuust netwerk* richt zich op het ontwikkelen van nieuwe natuur, het veiligstellen voor ruimte voor natuur en het verbinden van natuur. *Pijler 2 – Natuur met kwaliteit* focust op het bestendigen en verbeteren van natuur, en het beschermen van soorten. *Pijler 3 – Beleven en betrekken* richt zich op natuur in de maatschappij, door de belevingswaarde van Utrechtse natuur te verhogen en maatschappelijke betrokkenheid te verhogen. *Pijler 4 – Naar duurzame financiering en benutting* focust op het optimaliseren van bestaande en nieuwe financieringsbronnen, waaronder het stimuleren van private investeringen, en het bevorderen van duurzame benutting van natuur. De laatste pijler *Pijler 5 – De balans bewaken* onderschrijft het belang van het zoeken van de balans tussen bescherming en ontwikkeling, het bevorderen van evenwicht in soortenpopulaties en het bewaren van de balans tussen verschillende typen natuur (Provincie Utrecht, 2017).

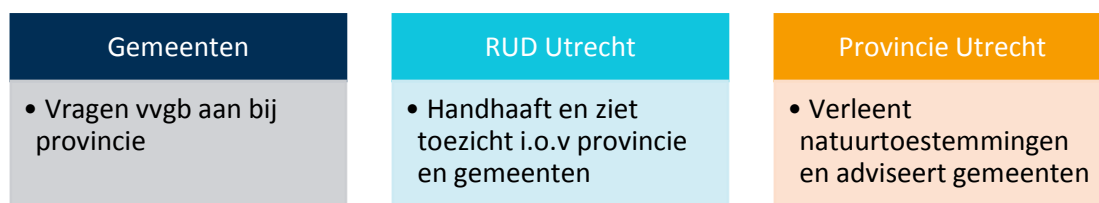
Naar aanleiding van de Wet natuurbescherming en de bevoegdheden die provincies krijgen met deze wet, heeft provincie Utrecht het *Beleidskader Wet natuurbescherming provincie Utrecht* en de *Provinciale Natuurvisie* vastgesteld. Het beleidskader heeft als doel om aan de ene kant de wettelijke taken vanuit de Wnb verder uit te werken en aan de andere kant om de doelen uit de Natuurvisie

concreter vast te leggen in beleidsafspraken. In het beleidskader staan afspraken over onder andere Natura 2000-beheerplannen, soortbescherming bij ruimtelijke ingrepen, gedragscodes, jacht, boscompensatie, communicatie en financiering. Zo werkt provincie Utrecht samen met provincies Gelderland, Noord-Holland, Zuid-Holland, Rijkswaterstaat en het ministerie van Infrastructuur & Milieu en Economische Zaken aan de realisatie van acht Natura 2000-gebieden om die met hoge prioriteit in een goede staat van instandhouding te brengen en te houden. Ook beschrijft de provincie dat zij zeer terughoudend is met het toestaan van het vellen van bosareaal met hoge biodiversiteitswaarde. Tevens staat vermeldt dat de provincie een communicatieplan opstellen dat in 2017 uitgerold zal worden richting verschillende doelgroepen om zo de wettelijke taken van provincie toe te lichten en de invoering van de wet verder te kunnen begeleiden. Daarnaast bevat het beleidskader een aantal bijlagen en supplementen, waaronder *Supplement C Beleidsregels schadebestrijding per diersoort*, waarin per diersoort wordt beschreven wat het beleid is voor vrijstelling, ontheffing en aanwijzing. Daarin wordt onder andere beschreven: preventieve maatregelen, toegestane middelen en het ontheffingsperiode (Provincie Utrecht, 2016).

Supplement Biodiversiteit behorende bij de Natuurvisie provincie Utrecht 2016 is de uitwerking van het actieve soortenbeleid dat provincie Utrecht voert. In dit supplement is een uitgebreide inventarisatie van in Utrecht voorkomende soorten beschreven en zijn 41 icoonsoorten aangewezen, waaronder de grutto, purperreiger, zandhagedis, grote modderkruiper en ruig leermos. Daarnaast beschrijft het supplement een zevental leefgebieden, waaronder de natuurparels onder te verdelen zijn. Per leefgebied zijn de maatregelen beschreven die door de provincie worden uitgevoerd ter behoud en herstel van de natuurparels (Provincie Utrecht, 2016).

De in december 2016 vastgestelde *Verordening Natuur en Landschap provincie Utrecht 2017* stelt regels voor onder andere de inhoud van het faunabeheerplan (art. 3.2.2), vrijstelling voor provinciale schadesoorten (art. 3.4.2, lid 1) en eisen aan herbepplanting van houtopstanden (art. 4.2.1). De *Beleidsregels natuur en landschap Provincie Utrecht 2017* beschrijft regels onder andere voor het toetsingskader aanvragen Natura 2000-gebieden (art. 2.1), het weigeren van vergunningaanvragen voor vuurwerkevenementen in Natura 2000-gebieden (art. 2.3, lid 1) en voorwaarden voor een ontheffing tijdelijke natuur (art. 6.2).

De taakverdeling in Utrecht betreffende VTH is als volgt verdeeld:



Figuur 12: Taakverdeling binnen Utrecht

In de volgende paragrafen worden per dimensie de resultaten van de interviews die in Utrecht zijn uitgevoerd beschreven. De selectieve codering die hieraan ten grondslag ligt, is aan dit rapport toegevoegd als Bijlage IV – Selectieve codering Utrecht.

5.2.1 WAARDERING

Binnen Utrecht is steeds meer aandacht voor natuurbescherming, zowel bij provincie Utrecht als binnen gemeenten. De provincie werkt onder andere samen met andere provincies via het Interprovinciaal Overleg (IPO). Gemeenten en provincie overleggen regelmatig met natuurorganisaties, ecologisch adviesgroepen of werkgroepen om meer kennis te vergaren. Gemeentelijk ambtenaren volgen praktisch ingerichte cursussen om het kennisniveau te verhogen. Ook overleggen gemeenten onderling via samenwerkingsverbanden om kennis en kunde te delen. Sommige gemeenten brengen veldbezoeken aan elkaar. Tevens gebruiken gemeenten een handreiking om vergunningverleners meer bewust te maken van de mogelijke aanwezigheid van beschermde soorten.

6.10 (gemeente) – “Iedereen zit in hetzelfde schuitje, dus er is ook contact geweest met ander gemeenten. Er was ook een bijeenkomst voor gepland, maar door ziekte is dat niet doorgegaan. En er is gevraagd door de provincie of wij daar een voortrekkersrol in willen nemen”.

De samenwerking tussen de provincie en gemeenten verloopt volgens gemeenten gemakkelijk. Er is een aantal contactpersonen bij de provincie waar gemeenten contact mee kunnen opnemen. Zo organiseerde de provincie op verzoek van gemeenten een wethoudersbijeenkomst, tijdens welke wethouders werden gewezen op het belang van natuurbescherming voor hun gemeente en hun wettelijke taak daarin.

7.10 (provincie) – ‘Die bestuurlijke bijeenkomst (...), dat is gebeurd (...) omdat ambtenaren van de gemeenten hadden aangegeven: “wij snappen dat dit moet gebeuren, maar wij krijgen geen tijd en geld van onze bestuurders”, daar moet het tussen de oren zitten. Dus toen hebben we die wethoudersbijeenkomst georganiseerd”.

Provincie Utrecht richt haar natuurbeschermingsbeleid op 517 aandachtsoorten die in Utrecht voorkomen. Binnen die groep heeft de provincie 41 icoonsoorten aangewezen die specifiek in Utrecht voorkomen of in Utrecht bedreigd worden. De provincie draagt hiervoor de verantwoordelijkheid en neemt om die reden actieve maatregelen om de soorten te behouden. Dit noemt de provincie ook wel de ‘Utrechtse aanpak’. Met de Utrechtse aanpak wil de provincie ook gemeenten stimuleren om samen de biodiversiteit te verbeteren. Dit doet de provincie door onder andere een financiële bijdrage te leveren aan gemeenten om soortenmanagementplannen op te stellen. De provincie financiert de helft van de kosten. Daarnaast biedt de provincie elke gemeente een lidmaatschap aan voor de NDFF. Het eerste jaar vergoedt de provincie het lidmaatschap voor 100%, gevolgd door een vergoeding van 50% voor het tweede en derde jaar. Op deze manier ondervangt de provincie deels de budgettekorten van gemeenten voor natuurbescherming.

7.9 (provincie) – ‘En als het dan gaat over de Utrechtse aandachtsoorten, dan kunnen we ook kijken als we ontheffing verlenen, dat er dan wat terug gebeurt voor die soorten, dus een actieve maatregel. (...) In dat vooroverleg willen we dus samen met gemeenten werken aan eventueel een soortenmanagementplan. We noemen dat samengevat de ‘Utrechtse aanpak’.

Provincie en gemeenten communiceren met elkaar via gebruikelijke middelen zoals telefonisch en via e-mail, maar ook via een aantal andere communicatiekanalen, zoals veldbezoeken, vooroverleggen, bijeenkomsten en digitaal. Zo is binnen provincie Utrecht het digitale ROM-netwerk in gebruik als ontmoetingsplaats en kenniscentrum. Gemeenten en provincie delen daar kennis, maar roepen elkaar ook op tot actie en delen tips of andere zaken. De provincie geeft aan dat zij met een groot aantal gemeenten goede contacten heeft. Echter, met een aantal gemeenten verloopt de communicatie nog moeizaam.

19.13 (provincie) – ‘[Communicatie met gemeenten] geschiedt digitaal, maar ook via overleg face-to-face. Dit kan casusgewijs gaan (lopende aanvragen van de gemeente, al dan niet via vooroverleg en soms gecombineerd met een veldbezoek), maar ook veelomvattender (opzet gebiedsgerichte ontheffing, werkgroep checklist vergunningverlening, et cetera)’.

Toezicht en Handhaving is binnen Utrecht gemandateerd aan RUD Utrecht. Zij voeren in opdracht van gemeenten en provincie de TH-taak uit. Provincie Utrecht heeft vanaf de inwerkingtreding van de Wnb 4 fte extra ingezet om handhaving en toezicht in de provincie steviger aan te pakken. RUD Utrecht controleert onder andere door het uitvoeren van veldbezoeken, maar ook door met een vliegtuig luchtfoto's te maken om bijvoorbeeld houtopstanden te controleren.

7.5 (provincie) – ‘(...) een dag in het veld: we gaan nu dit gebied pakken of die gemeente, en dan gaan we rondkijken om te zien wat er gebeurt. Dan zie je bijvoorbeeld dat een boom in broedtijd wordt gekapt, dan gaan we even aan de aannemer vragen: heeft u daar een ontheffing voor? (...) Snijd de holte even open en dan komen er een paar spechteneieren uit. Dan is het meteen proces-verbaal en het werk stilleggen’.

5.2.2 KNELPUNTEN

Het eerste knelpunt dat door gemeenten wordt ervaren, is het feit dat zij niet beschikken over volledige informatie over welke beschermde soorten voorkomen binnen hun gemeente. Eén van de gemeenten geeft aan dat de NDFF onvolledige gegevens bevat: wanneer een soort op de kaart niet aanwezig is, staat er niet vermeld of deze soort niet is aangetroffen, of dat de soort niet is onderzocht. Daardoor kan de gemeente initiatiefnemers niet wijzen op eventuele aanwezige

soorten, omdat gegevens ontbreken. Daardoor moet een initiatiefnemer mogelijk extra onderzoek laten uitvoeren naar bepaalde soorten, terwijl er al onderzoek is uitgevoerd.

8.14 (gemeente) – “Als je een soort opvraagt, dan krijg je te horen hij is wel of niet gevonden, maar je kijkt daarbij niet door als hij niet gevonden is, of hij niet gevonden is of dat er geen onderzoek naar gedaan is”.

Gemeenten geven aan dat zij graag meer uren en middelen in zouden willen zetten om bijvoorbeeld een gebiedsinventarisatie te laten uitvoeren of om meer te communiceren met burgers. Echter, ze zijn hier financieel niet toe in staat. Door de Utrechtse aanpak kunnen zij de eerste paar jaren een lidmaatschap voor de NDFF financieren en een gebiedsinventarisatie laten uitvoeren, maar voor de lange termijn zien zij geen mogelijkheid om dit te financieren. Hierbij wordt aangegeven dat bestuurders van gemeenten moeilijk over te overtuigen zijn van het voordeel van de NDFF en gebiedsinventarisatie voor het vergunningentraject.

8.12 (gemeente) – ‘De generieke ontheffing en soortenplan zou ik heel graag hebben, alleen ik weet niet of ik mijn bestuur zover krijgt dat ze €25.000,- per jaar hebben.

Tevens melden gemeenten dat zij de strengere handhaving door de provincie als positief ervaren, maar ook dat te strenge handhaving zal resulteren in een lager draagvlak onder burgers. Gemeenten begrijpen dat de provincie strenger handhaaft, maar vinden dat burgers eerst meer kennis moeten hebben, voordat er streng kan worden gehandhaafd.

6.5 (gemeente) – ‘Je kan wel heel strikt een wet uitvoeren, maar als je daarmee mensen alleen maar tegen hebt en die gaan van te voren ook nog zeggen “er zit een nestje, ik moet hem weghalen”, dan heb je helemaal het verkeerde effect’.

Daarnaast geven gemeenten aan dat het lastig is om vergunningsvrije handelingen te controleren. Een initiatiefnemer hoeft dan alleen een melding te doen bij de gemeente voor bijvoorbeeld het bouwen van een dakkapel aan de achterzijde van een woning. Hierdoor hebben gemeenten geen zicht op eventuele negatieve effecten voor beschermde soorten, omdat een initiatiefnemer geen ecologisch onderzoek hoeft uit te laten voeren. Tevens hebben initiatiefnemers te weinig kennis van ecologische effecten wanneer zij een handeling willen uitvoeren.

6.18 (gemeente) – “Dat is lastig, hetgeen wat buiten de vergunningstrajecten wordt uitgevoerd, daar heb je ook geen zicht op. Mensen gaan gewoon een dakkapelletje bouwen, die hebben totaal geen idee van de Wet natuurbescherming.”

5.2.3 OPLOSSINGRICHTINGEN

Om de eerder genoemde knelpunten op te lossen, geven gemeenten aan dat zij op de eerste plaats behoefte hebben aan een gebiedsinventarisatie van in ieder geval het stadsdeel van de gemeente. Dit zorgt ervoor dat de controle op aanwezige beschermde soorten beter wordt gewaarborgd, in ieder geval voor de huismus, gierzwaluw en gebouwbewonende vleermuissoorten. Daarnaast kan het veel tijd schelen voor vergunningverleners en kunnen initiatiefnemers al in het voortraject worden gewezen op mogelijke aanwezigheid van soorten. Daarbij wordt wel de opmerking gemaakt door gemeenten dat het duidelijk moet zijn welke voorwaarden de provincie stelt aan de generieke ontheffing en het moet zo makkelijk mogelijk zijn voor gemeenten om het aan te vragen.

6.14 (gemeente) - ‘Gewoon iets heel praktisch. Dan heb je het dus over een stukje kennis, maar ook over voorlichting. Dat zie ik ook als rol voor de provincie, om die kaart te ontwikkelen’.

Om deze gebiedsgerichte aanpak uit te kunnen voeren, zijn gemeenten gebaat bij de financiële ondersteuning die op dit moment door de provincie wordt verstrekt. Gemeenten zouden graag zien dat de provincie structureel het vervolgonderzoek voor de gebiedsgerichte aanpak financiert.

8.12 (gemeente) - ‘De helft voor de provincie en de helft voor de gemeente, dat is €75.000 en dat is een hoop geld. Dat zou je elke drie jaar weer opnieuw moeten doen. Ik zou dat graag willen, maar ik denk dat heel veel gemeenten tegen het geld aan lopen, wat het kost’.

Tevens zouden gemeenten graag meer structurele bijeenkomsten willen organiseren voor verschillende doelgroepen. Zo is er een bijeenkomst voor wethouders georganiseerd door de provincie, waardoor wethouders werden gewezen op het belang van natuurbescherming. Dit werd door de gemeenten als zeer positief ervaren. Ook in het kader van kennisdeling en met elkaar in elkaar komen geven bijeenkomsten een positieve impuls. Ook hierbij wordt de kanttekening gemaakt dat de bijeenkomsten praktisch van aard moeten zijn, door het bespreken van bestaande cases en knelpunten.

8.8 (gemeente) - ‘We hadden vorige week twee overleggen: één was het overleg in Amersfoort, dat was met een hele boel gemeenten bij elkaar. Ik hoop dat zo’n soort overleg structureel wordt, dat we twee of drie keer per jaar zo’n moment hebben, naast het ROM-netwerk en de VNG mogelijkheden’.

De laatste oplossing die door gemeenten wordt aangedragen is het creëren van meer bewustzijn onder burgers, bestuurders, ambtenaren en bedrijven ten behoeve van natuurbescherming. Vooral bestuurders worden hierin genoemd, zoals al eerder vermeld. Door een meer actieve houding en meer aandacht voor natuur zal het draagvlak voor natuurbescherming groter worden en kunnen

gemeentelijk ambtenaren gemakkelijker aandacht vragen bij hun wethouders voor financiële ondersteuning. Daarnaast is het van belang dat burgers weten waar zij rekening mee moeten houden als zij een handeling willen uitvoeren die negatieve gevolgen kan hebben voor de gunstige staat van instandhouding van soorten. Meer voorlichting naar burgers is volgens gemeenten een taak voor zowel de gemeente als de provincie.

6.12 (gemeente) - ‘Je moet niet alles verplichten, maar vanuit de burger zelf. Dat is de insteek vanuit die werkgroepen. (...) Je moet ervoor zorgen dat je draagvlak krijgt, dat is belangrijk, anders gaat het gewoon niet’.

Samenvattend geeft tabel 3 een overzicht van de belangrijkste resultaten uit Utrecht.

Tabel 3: Overzicht resultaten Utrecht

	Gemeente	Omgevingsdienst	Provincie
Ecologen in dienst	Matig	n.v.t.	Veel
Afstemming natuurtoezicht	Veel	n.v.t.	Veel
Communicatie met provincie	Veel	n.v.t.	Veel
Communicatie met omgevingsdienst	Matig	n.v.t.	Veel
Communicatie met gemeenten	Veel	n.v.t.	Veel
Kennis	Matig	n.v.t.	Veel
Beschikbare financiën	Matig	n.v.t.	Veel
Bestuurlijke aandacht	Matig	n.v.t.	Veel
Gebruik checklist Wabo	Matig	n.v.t.	Onbekend
Gebruik gebiedsgerichte aanpak	Matig	n.v.t.	n.v.t.
Specifiek resultaat binnen deze provincie	Streng handhaving zorgt voor lager draagvlak onder burgers	n.v.t.	Deelfinanciering NDFF en gebiedsgerichte aanpak

5.3 ZUID-HOLLAND

In 2013 stelde de provincie de Beleidsvisie Groen vast. In dit document stelt de provincie drie doelen: ‘Toename recreatie in het groen binnen de provincie’, ‘Behoud van biodiversiteit’ en ‘Ontwikkeling en behoud van waardevolle en aantrekkelijke agrarische landschappen’ (Provincie Zuid-Holland, 2013). De Meerjarenprogrammering Groen 2016-2019 is een (financiële) uitwerking van de Beleidsvisie Groen, waarin vanuit bestuurlijke wens is vastgelegd dat in de periode tussen 2016 en

2019 40 miljoen euro wordt gereserveerd voor herstel van natuur (Provincie Zuid-Holland, 2016). Op 7 maart 2017 is door GS de Startnotitie Natuurlijk Zuid-Holland vastgesteld. Hierin beschrijft provincie Zuid-Holland hoe zij haar natuursvisie zal vormgeven. De Startnotitie omvat de actualisatie van de Beleidsvisie Groen naar aanleiding van onder andere de invoering van de Wnb, maatschappelijke ontwikkelingen en klimaatadaptatie. Thema's die tijdens het proces tot de natuursvisie zullen worden besproken zijn onder andere natuur en landschap, groene verstedelijking, beschermen en beheren, en 'natuur op uitnodiging'. Door middel van bijeenkomsten, gesprekken met onder andere natuurorganisaties, kennisinstellingen en het bedrijfsleven, en zogenaamde 'werkateliers' zal provincie Zuid-Holland informatie verzamelen om te komen tot een natuursvisie. Hiervoor maakt de provincie gebruik van de bottom-up methode, waarbij verschillende betrokken partijen een participerende, regisserende, adviserende en/of reagerende rol aannemen en zo actief worden betrokken bij de vorming van de natuursvisie. Uiteindelijk wordt de natuursvisie opgenomen in de Omgevingsvisie, die naar alle waarschijnlijkheid in 2018 zal worden vastgesteld (Provincie Zuid-Holland, 2017).

Naast de bovenstaande beleidsinstrumenten, heeft ook provincie Zuid-Holland een verordening en beleidsregel opgesteld houdende regels omtrent de bescherming van natuur. In de Verordening uitvoering Wet natuurbescherming Zuid-Holland (2016) beschrijft de provincie onder andere de vereisten voor het faunabeheerplan en de bestrijding van enkele ganzensoorten. De Beleidsregel uitvoering Wet natuurbescherming Zuid-Holland (2016) beschrijft onder andere regels omtrent PAS-vergunningen voor het Havenindustriële complex (HIC, waaronder Havenbedrijf Rotterdam) (art. 2.1 lid 1) en kwaliteitseisen voor de opvang van diersoorten (art. 7.1 lid 1).

De taakverdeling in Zuid-Holland betreffende VTH is als volgt verdeeld:

Gemeenten	Omgevingsdienst Haaglanden	Omgevingsdienst Zuid-Holland-Zuid	Provincie Zuid-Holland
• Vragen vvgb aan bij Omgevingsdienst Haaglanden	• Verleent natuurtoestemming i.o.v. provincie	• Handhaaft en ziet toezicht i.o.v provincie en gemeenten	• Stemt af met omgevingsdiensten • Ontwikkeld Omgevingsvisie

Figuur 13: Taakverdeling binnen Zuid-Holland

In de volgende paragrafen worden per dimensie de resultaten van de interviews die binnen Zuid-Holland zijn uitgevoerd, beschreven. De selectieve codering die hieraan ten grondslag ligt, is aan dit rapport toegevoegd als Bijlage V – Selectieve codering Zuid-Holland.

5.3.1 WAARDERING

Gemeenten in Zuid-Holland zijn over het algemeen positief gestemd over de uitvoering van de Wnb en het vergunningentraject. Er is meer aandacht voor natuur onder gemeenten en gemeenten overleggen meer met de omgevingsdienst over verschillende zaken. Ook binnen de provincie is bestuurlijk steeds meer aandacht voor natuurbescherming. Provincie Zuid-Holland is momenteel bezig met het ontwikkelen van de Omgevingsvisie. Gemeenten geven aan dat zodra die er is, zij

zullen aanhaken in hun eigen actieve natuurbeleid. Daarnaast heeft Omgevingsdienst Haaglanden extra personeel in dienst genomen om alle aanvragen en vragen van gemeenten te verwerken.

12.11 (gemeente) - 'Ik wacht even tot die provinciale visie er is, dan kunnen wij daarop aansluiten. Dan kan je ook zeggen van ik begin met de bescherming van weidevogels en dan kunnen wij als gemeente ook acties gaan uitvoeren'.

De ondervraagde gemeenten maken gebruik van een natuurwaardekaart (gebiedsinventarisatie) en één van de gemeenten gaat binnenkort beginnen met het ontwikkelen van een handreiking voor de vergunningverleners. De gebiedsinventarisaties zijn kostbaar en geven verouderde gegevens, maar desalniettemin geeft het vergunningverleners een globaal beeld van welke soorten aanwezig zijn in het plangebied.

12.7 (gemeente) - 'Ooit hebben wij een gemeentebreed onderzoek laten uitvoeren naar gierzwaluwen, huismussen en vleermuizen. Wij waren de eerste gemeente in Nederland. Daar is uitgekomen die vleermuizen kunnen echt overal zitten, of het nieuwbouw of oudere woningen zijn'.

Gemeenten hebben toegang tot goede ecologische ondersteuning, doordat zij een ecooloog in dienst hebben of vaak in gesprek gaan met ecologisch adviesbureaus. Daarnaast is in Zuid-Holland een ecologen netwerk actief, getrokken door de provincie. Daarin nemen ecologen van gemeenten, omgevingsdiensten en de provincie deel, en overleggen zij over lopende cases en hoe ze bepaalde zaken zouden aanpakken. Vaak is dit overleg eens per twee maanden, maar wanneer nodig overleggen zij vaker. Deze ecologie-overleggen zijn voornamelijk gericht op inhoud en minder op proces.

13.10 (provincie) – 'Het is wel een ecologen netwerk en het gaat over inhoud, dus het gaat over wat zijn goede maatregelen of hoe inventariseer je of monitor je dat soort dingen. Dus je moet wel enige ecologische kennis hebben om je daarbij aan te sluiten en het vervolgens te kunnen gebruiken'.

Gemeenten, omgevingsdiensten en provincie overleggen ook met natuurorganisaties, vaak in de vorm van een adviserende rol. Natuurorganisaties konden een zienswijze indienen voor de verordening/beleidsregel en worden betrokken bij de startfase van de ontwikkeling van de Omgevingsvisie.

14.11 (omgevingsdienst) – ‘We gaan de vleermuisexpert ook vragen van kunnen we voor Zuid-Holland in beeld brengen waar zitten de belangrijkste groepen. Daar zijn we absoluut mee bezig om toch een stukje operationeel beleid te formuleren’.

Samenwerken doen gemeenten ook onderling, zoals door te overleggen met andere gemeenten via telefoon of mail, of door middel van samenwerkingsverbanden met buurgemeenten. Dit heeft als voordeel dat men van elkaar kan leren.

15.1 (gemeente) – ‘Dat je echt tegenstellingen hebt, is wel lastig. Je ziet wel daarin dat de gemeenten verschillen. Je ziet ook dat wat in de ene gemeente goed ging, en in de andere niet. Dat wordt wel makkelijker ingevoerd.’

De VTH-taken zijn binnen Zuid-Holland gesplitst over Omgevingsdienst Haaglanden en Omgevingsdienst Zuid-Holland-Zuid. Vergunningverlening en het geven van advies aan gemeenten en de provincie is een taak voor Omgevingsdienst Haaglanden. Het houden van toezicht en handhaving wordt uitgevoerd door Omgevingsdienst Zuid-Holland-Zuid. Voor de meeste gemeenten is dit een duidelijke taakverdeling. Zij kunnen gemakkelijk contact opnemen met de omgevingsdiensten. De omgevingsdienst heeft extra personeel ingehuurd om alle gemeente zo goed als mogelijk van dienst te zijn en geeft lezingen tijdens bijeenkomsten van gemeenten of provincie. Ook wijst Omgevingsdienst Haaglanden gemeenten regelmatig op hun eigen verantwoordelijkheid. Gemeenten geven dan ook aan dat zij merken dat gemeenten een prominentere rol hebben op gebied van natuurbescherming binnen de omgevingsvergunning.

14.8 (omgevingsdienst) – ‘Het is wel zo, en daardoor denk ik dat dat bewustzijn bij gemeenten gaat spelen: omdat het lager is geworden door die decentralisatie, komt het meer tussen de oren en wij zijn veel beter bereikbaar dan de RVO, veel laagdrempeliger. Dat is een reden waarom gemeenten ineens meer gaan nadenken over natuur’.

5.3.2 KNELPUNTEN

Eén van de knelpunten die wordt aangedragen door gemeenten is gebrek aan kennis over het proces. Voornamelijk over hoe men een vvgb kan aanvragen en hoe dat proces verder verloopt. De omgevingsdienst herkent dit kennisgebrek.

15.14 (gemeente) - ‘Kennis van het proces. (...) Hoe gaat dat proces verder? Ik heb geen idee hoe dat verder gaat. Dan moeten we een vvgb aan gaan vragen bij Haaglanden. Geen idee hoe dat dat eruit ziet, maar daar kom je dan ook wel weer achter’.

Een ander knelpunt is het feit dat onderzoek voor grote gebiedsinventarisaties zeer kostbaar is. De gemeenten hebben een kaart met daarop in het gebied voorkomende soorten, maar zouden dit graag willen actualiseren om het vergunningentraject te vergemakkelijken. Echter, zij zijn niet in staat om dat (deels) te bekostigen.

12.10 (gemeente) - 'Ik denk dat de gemeente die als die opdracht geeft, ook moet beginnen met de kosten te betalen, maar misschien ook moet proberen om de kosten te verhalen. We hebben het hier ook al eens over gehad, maar het is gewoon een hele hoop discussie'.

Het laatste knelpunt wordt zeer expliciet genoemd: het feit dat bij meldingen, zoals sloop- of kapmeldingen geen ecologisch onderzoek wordt gevraagd, omdat het in geval van meldingen gaat om vergunningsvrije handelingen. Dit betekent dat wanneer een boerderij of ander pand gesloopt wordt, nesten van muizen, vogels en andere beschermde soorten verloren kunnen gaan, zonder dat er compenserende of mitigerende maatregelen gesteld worden door de gemeente of provincie.

12.1 (gemeente) - 'Wat je nu hebt, is dat bepaalde activiteiten meldingsplichtig zijn en wij weten als gemeente wat zo iemand gaat doen en wat voor handelingen dat die gaat verrichten. Wij kunnen dan wel vermoeden dat er belangen vanuit de Wet natuurbescherming in het geding zijn, maar we zijn geen bevoegd gezag. Dat is bij mij de grootste ergernis, er zit een zwart gat waar niemand wat aan doet'.

5.3.3 OPLOSSINGRICHTINGEN

Gemeenten in Zuid-Holland hebben behoefte aan een checklist voor de Wabo-procedure, om het gebrek aan kennis te ondervangen. Eén van de gemeenten geeft aan dat Omgevingsdienst Zuid-Holland-Zuid al een checklist of handreiking heeft ontwikkeld en zou graag willen dat die wordt gedeeld met gemeenten in Zuid-Holland. Ook Omgevingsdienst Haaglanden is na aan het denken over de invulling van een checklist.

14.17 (omgevingsdienst) - 'Zo'n lijst wilde ik voor onszelf ook al opstellen van waar moet je aan voldoen om überhaupt voor zo'n vvgb in aanmerking te komen. Daar heb je protocollen voor en zo, dat moeten we nog juridisch uitdenken, maar ik snap dat er behoefte aan is van wat zijn dan de randvoorwaarden'.

Naast een checklist is er een algemene behoefte aan het delen van kennis. Via het ecologen netwerk en door de bijeenkomsten die worden georganiseerd door provincie en omgevingsdiensten wordt al veel informatie gedeeld, maar gemeenten die niet in staat zijn om een ecooloog in te huren, zouden graag meer ecologische kennis willen hebben. Dit kan worden gerealiseerd doordat gemeenten meer kennis in huis halen door gezamenlijk een ecooloog in dienst te nemen of door cursussen te volgen.

14.16 (omgevingsdienst) - 'Ik denk dat je het echt structureler moet oplossen, dat ze de kennis in huis moeten halen op een of andere manier, en dan komt het wel aan. Dan kan je zo iemand laten deelnemen of agendalid laten zijn tijdens ecologie-overleggen of wat dan ook'.

Tevens geven gemeenten in Zuid-Holland aan dat zij graag zouden zien dat er meer landelijke afstemming is in het proces. Gemeenten signaleren dat elke provincie andere regels hanteert en op een andere manier omgaat met eisen van aanvragen of de invulling van beleid. Er wordt aangegeven dat hier een belangrijke taak ligt voor de VNG en provincie, door bijvoorbeeld een checklist te ontwikkelen voor de Wabo-procedure die door elke gemeente in Nederland kan worden gebruikt, zodat gemeenten meer op één lijn gaan werken.

15.18 (gemeente) - 'Ik had vanuit de VNG meer de rol gepakt van "gemeenten, iedereen worstelt ermee en het lijkt me niet handig dat iedereen zelf het wiel gaat uitvinden. Zo moeten we het doen of zo is het meest praktisch om ermee om te gaan"'.

De gebiedsgerichte aanpak en generieke ontheffing wordt ook in Zuid-Holland genoemd als oplossing voor gebrek aan kennis en het vergemakkelijken van het vergunningentraject, zowel voor ambtenaren als voor bedrijven en initiatiefnemers. Respondenten in Zuid-Holland geven daarnaast aan dat het veel economische voordelen kan opleveren: doordat bouwprojecten minder vertraging ondervinden door een generieke ontheffing, kunnen deze sneller gerealiseerd worden, waardoor de economische groei van gemeenten en provincie kan worden versneld. De gemeenten die aan dit onderzoek meewerken geven aan al gebruik te maken van een weliswaar verouderde kaart, maar willen deze laten actualiseren. De provincie en Omgevingsdienst Haaglanden stimuleren dit initiatief door met gemeenten in gesprek te gaan en hen te ondersteunen bij de planvorming. Wie financieel verantwoordelijk is voor de kosten voor het onderzoek, is ook in Zuid-Holland een discussiepunt. Respondenten geven aan dat de gemeenten de kosten voor de onderzoeken moeten dekken, maar dat de provincie en/of initiatiefnemers ook een deel van de kosten zullen moeten ondervangen.

13.20 (provincie) - 'Dat vind ik eigenlijk iets voor initiatiefnemers, maar wij willen daar onder voorwaarden in pilotsettings wel een steentje aan bijdragen, maar ik vind eigenlijk dat dat hoort bij degenen die iets willen. Dat is óf de gemeente óf een woningbouwvereniging, of beide'.

De laatste oplossing voor één van de knelpunten is dat gemeenten, provincie en omgevingsdiensten met elkaar afspraken maken over wat te doen bij vergunningsvrije handelingen, waarbij de

gemeente weet dat er sprake is of kan zijn van negatieve effecten voor beschermde soorten.

12.20 (gemeente) - 'Ik heb het er wel eens met de provincie over gehad en die zeiden dat zij dan willen dat wij inschatten hoe groot het risico is, want zij zitten er niet op te wachten dat ze alle meldingen doorkrijgen. (...) Ik vind het prima dat we het doorzetten, maar dat moet ik dan via onze afdelingshoofden voor elkaar krijgen, want die zeggen we moeten geen taken doen die niet van ons zijn'.

Samenvattend geeft tabel 4 een overzicht van de belangrijkste resultaten uit Zuid-Holland.

Tabel 4: Overzicht resultaten Zuid-Holland

	Gemeente	Omgevingsdienst	Provincie
Ecologen in dienst	Veel	Veel	Veel
Afstemming natuurtoezicht	Veel	Veel	Veel
Communicatie met provincie	Geen	Veel	n.v.t.
Communicatie met omgevingsdienst	Veel	n.v.t.	Veel
Communicatie met gemeenten	Veel	Veel	Matig
Kennis	Veel	Veel	Veel
Beschikbare financiën	Matig	n.v.t.	Matig
Bestuurlijke aandacht	Matig	n.v.t.	Veel
Gebruik checklist Wabo	Weinig	n.v.t.	n.v.t.
Gebruik gebiedsgerichte aanpak	Matig	n.v.t.	n.v.t.
Specifiek resultaat binnen deze provincie			Ecologennetwerk zorgt voor goede kennisdeling

5.4 NOORD-BRABANT

De Verordening natuurbescherming Noord-Brabant trad op 16 december 2016 in werking. Hierin beschrijft provincie Noord-Brabant de regels ter bescherming van natuur in haar provincie. De eerste paragraaf *Natura 2000-gebieden* richt zich volledig tot de veehouderij. Onder andere de zorgplicht voor ondernemers en het actualiseren van technische stalen worden benoemd. Opvallend is dat provincie Noord-Brabant de bunzing, hermelijn en wezel beschermt. Tot 1 oktober geldt een tijdelijke vrijstelling voor het vangen van deze soorten (art. 2.3 Verordening natuurbescherming Noord-Brabant). Hiermee is de provincie één van de drie provincies in Nederland die deze kleine marterachtigen expliciet beschermen (Stichting Kleine Marters, 2017). Naast de provinciale

verordening kent de provincie ook de Beleidsregel natuurbescherming Noord-Brabant, waarin onder andere voorwaarden worden beschreven voor het aanwijzen van tijdelijke natuur (art. 3.3 Beleidsregel natuurbescherming Noord-Brabant).

Buiten de verordening en beleidsregel heeft provincie Noord-Brabant haar landschapsvisie voor 2012 tot 2022 opgesteld: Brabant Uitnodigend Groen (BrUG). Daarin beschrijft de provincie de kaders voor het natuurbeleid voor de bescherming en ontwikkeling van natuur. Eén van de ambities van de provincie is om de afname van biodiversiteit te stoppen. Samenwerking met burgers, gemeenten en natuurorganisaties is één van de speerpunten van het beleid: *“De doelstellingen van het beleid voor natuur en landschap kunnen en willen we als provincie niet alléén realiseren. Dit is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheden, ondernemers, onderwijs en omgeving. (...) Samenwerking is de beste manier om resultaten te boeken”*. Daarnaast is een ambitie van de provincie, dat gemeenten samenwerken met burgers om het openbaar groen aantrekkelijker te maken voor bewoners en daarmee de biodiversiteit te versterken. Gemeenten moeten terreinen zonder korte termijn functie inrichten met ‘tijdelijk groen’ (Provincie Noord-Brabant, 2012).

Binnen Noord-Brabant zijn, naast de gemeenten en provincie, drie RUD’s actief: Omgevingsdienst Brabant-Noord (ODBN), Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant (OMWB) en Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant (ODZOB). De taakverdeling in Noord-Brabant betreffende VTH is als volgt verdeeld:

Gemeenten	Omgevingsdienst Brabant-Noord	Omgevingsdiensten (allen)	Provincie Noord-Brabant
• Vragen vvgb aan bij Omgevingdienst Brabant-Noord (ODBN) • Nemen adviestaak af bij ODBN indien gewenst	• Heeft mandaat voor verlenen vergunningen	• Toezicht en handhaving	• Overlegt met ngo's • Evalueert beleid

Figuur 14: Taakverdeling binnen Noord-Brabant

In de volgende paragrafen worden per dimensie de resultaten van de interviews die binnen Noord-Brabant zijn uitgevoerd, beschreven. De selectieve codering die hieraan ten grondslag ligt, is aan dit rapport toegevoegd als Bijlage VI – Selectieve codering Noord-Brabant.

5.4.1 WAARDERING

De ondervraagde gemeenten in Noord-Brabant hebben geen van alleen een ecooloog in dienst, maar geven aan in plaats daarvan een externe ecooloog in te huren. Het vragen van advies rondom soort- en gebiedsbescherming gebeurt via een ecologisch adviesbureau of via de Omgevingsdienst Brabant-Noord. Gemeenten overleggen niet met (natuur)organisaties om meer informatie te vergaren over bepaalde beschermde soorten. Daarnaast maken gemeenten gebruik van een handreiking of checklist voor de Wabo-procedure, waarin natuurbescherming één van de onderdelen is die nadrukkelijk wordt vermeld op het formulier.

9.2 (gemeente) - 'Als zich dit voordoet in een bouwplan, dan even vragen om een advies en die geeft dan aan van laat maar eens even een quick scan doen, en dan gaat dat balletje rollen. Ook om wat meer bewustwording te krijgen binnen het team Vergunningverlening'.

Communicatie tussen ODBN, provincie en gemeenten vindt veelal plaats via e-mail en telefoon. Provincie Noord-Brabant heeft een e-mailadres in gebruik waar gemeenten hun vragen naartoe kunnen sturen. Vragen over uitvoering stuurt de provincie door naar de ODBN, die vervolgens de vraag verder afhandelen. Daarnaast geeft de ODBN met enige regelmaat lezingen over het proces van vergunningverlening en is er het Opdrachtgevers Platform (OGP), waarin gemeenten, RUD's en de provincie bij elkaar zitten.

4.9 (omgevingsdienst) – 'Er is een opdrachtgeversplatform, OGP wordt dat genoemd, daar zit iedereen van gemeenten en provincie bij elkaar. Daar heb ik een presentatie gegeven over het natuuronderdeel en wat gemeenten moeten doen'.

Toezicht en Handhaving is in Noord-Brabant verdeeld over de drie RUD's. Wanneer een gemeente een omgevingsvergunning met aangehaakte natuurtoestemming heeft verleend, dan is de gemeente verantwoordelijk voor het handhaven en houden van toezicht. Gemeenten kunnen bij de omgevingsdiensten de taak neerleggen om te handhaven, wat in enkele gevallen gebeurt. Andere gemeenten zetten hun eigen boa's in. Ook zijn gemeenten aangesloten bij project Samen Sterk in het Buitengebied, die toezicht houden en handhaven op gebied van natuur en milieu (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2016).

5.11 (gemeente) – "Samen Sterk in Buitengebied heeft een hele hoop te doen, maar dat is wel één van de taken waar zij voor aangenomen zijn. Met drie dagen in het jaar kom je niet zo ver, maar die jongens en meiden rijden ook vaak door het gebied heen'.

De samenwerking tussen gemeenten, provincie en ODBN op gebied van vergunningverlening is zo vormgegeven, dat de ODBN de spil is tussen gemeente en provincie. Gemeenten kunnen een adviestaak neerleggen bij de ODBN en zij kunnen bij de ODBN de vvgb aanvragen, welke door de ODBN (gemandateerd door de provincie) al dan niet wordt verleent. Dit betekent dat er geen tot weinig contact is tussen gemeenten en de provincie. Deze manier van samenwerken wordt door de meeste gemeenten als prettig ervaren. De respondenten, onder wie de ODBN zelf, geven aan dat de ODBN op deze manier een dubbelrol heeft. Aan de ene kant adviseren zij gemeenten of verlenen de omgevingsvergunning voor Milieu, en aan de andere kant verlenen zij uit naam van de provincie de vvgb.

4.1 (omgevingsdienst) – “Wij als omgevingsdienst hebben de opdracht van de provincie om de vergunningverlening rondom het soortenbeschermingsonderdeel te doen, maar de omgevingsdienst heeft ook de opdracht van gemeenten om de milieuvergunningverlening te doen, dus om de omgevingsvergunning te verlenen”.

Aandacht is een woord dat in elk interview ter sprake kwam: er is te weinig aandacht voor de aanwezigheid van beschermde soorten binnen plangebieden. Niet alleen onder burgers, maar ook collega-vergunningverleners en bestuurders worden genoemd. Door de komst van de Wnb, de groeiende bestuurlijke ambitie en de verhoogde inzet van Toezicht en Handhaving is er in Noord-Brabant meer aandacht gekomen voor soortbescherming, maar dit is volgens de respondenten niet voldoende. De gemeenten geven allen aan dat woningbouwcoöperaties een kans vormen voor betere soortbescherming, doordat zij doorgaans grote renovatie- of nieuwbouwprojecten starten en daarvoor bijna in alle gevallen al van te voren uitgebreid ecologisch onderzoek laten uitvoeren.

9.21 (gemeente) – “Er is wel aandacht voor, vooral binnen stadslandbouw en agrofood en de natuurgebieden die we hebben, daar is absoluut aandacht voor. Maar als het echt gaat over soortbescherming, dan denk ik dat dat bewustzijn hier niet zo is”.

5.4.2 KNELPUNTEN

Zoals eerder vermeld, geven respondenten aan dat de aandacht voor beschermde soorten is toegenomen, voornamelijk door meer handhaving en de komst van de Wnb. Echter, de respondenten geven aan dat er nog onvoldoende aandacht is voor natuur onder burgers en overheden. Dit zorgt ervoor dat veel initiatiefnemers bij handelingen geen rekening houden met mogelijke aanwezigheid van beschermde soorten, waardoor de gunstige staat van instandhouding van soorten kan verslechteren.

5.16 (gemeente) – “Dat zijn andere mensen die dat doen, en ik denk dat ook zij daar niet bij stil staan. Dat het slopen van een schuurtje in deze tijd van het jaar wel eens consequenties kan hebben”.

Eén van de gemeenten zegt te kampen met een gebrek aan kennis, voornamelijk omdat zij zeer klein is en vergeleken met grotere gemeenten geen ecooloog in dienst kan nemen. Ook als een aantal kleine gemeenten samenwerkt, zijn zij gezamenlijk niet in staat om een ecooloog in dienst te nemen. De omgevingsdienst herkent dit probleem en merkt dat meer gemeenten gebrek hebben aan kennis van voornamelijk het proces, maar ook van de inhoud.

4.5 (omgevingsdienst) – ‘Klopt, ik merk dat daar nog heel veel onbekendheid is. (...) Maar je merkt heel vaak dat gemeenten, zodra er iets bij zit van natuur, dan vragen ze maar een vvgb aan, terwijl ze daar ook een bepaalde rol in hebben.’

Deze zelfde gemeente geeft aan dat zij problemen ervaart met de communicatie tussen de provincie en omgevingsdiensten enerzijds, en de gemeente anderzijds. De gemeente geeft aan dat het onduidelijk is waar zij informatie kan vinden en ontvangt het liefst berichten en nieuwsbrieven via de algemene e-mail van de gemeente, wat door het secretariaat wordt afgehandeld. De andere twee gemeenten zijn positiever over de communicatie, waarbij één ding voorop staat: gemeenten moeten zelf actief de provincie en omgevingsdienst benaderen via e-mail of telefoon, en niet een antwoord afwachten.

5.6 (gemeente) – “Want ik denk dat ik het rechtstreeks zelf naar Cuijk moet sturen, naar info@odbn.nl, dat weet ik niet zeker. Het zou zomaar groenewetten@odbn.nl kunnen zijn, dat is het vroeger geweest, maar misschien is het tegenwoordig wel vvgb@odbn.nl. Ik weet het echt niet, ik zou dat op moeten zoeken.”

5.4.3 OPLOSSINGRICHTINGEN

Om een actieve houding bij gemeenten te stimuleren, hebben gemeenten behoefte aan een checklist of handreiking voor de Wabo-procedure, waarin is vastgelegd hoe de vergunningverleners het onderdeel natuur moeten toetsen. Naast meer aandacht voor natuur onder vergunningverleners, zorgt die ook voor een efficiëntieslag: vergunningverleners zijn minder tijd kwijt aan het toetsen van de aanvraag.

17.10 (gemeente) – “Alleen al in het kader van bewustwording is het handig. (...) Wij hebben een soort van kopje, waarin de toets-lijn al naar boven komt. Dus dat is hier al geborgd, maar het is nooit verkeerd om dat universeel aan te bieden”.

Als het gaat over het creëren van meer aandacht voor natuur onder gemeentelijke bestuurders, dan zien gemeenten een taak voor de provincie liggen. De respondenten geven aan dat het van belang is dat gedeputeerden met wethouders in gesprek gaan om meer aandacht te vragen voor natuurbescherming. Dit zal ervoor zorgen dat bescherming van soorten gemeentebreed wordt gedragen.

9.22 (gemeente) – “Dan denk ik dat daar een taak ligt voor de provincie. Dat gedeputeerden daar een gesprek over aangaan en aangeven wat de belangen zijn als je iets tegenkomt. Dan kan vanuit een college een opdracht komen voor beleidsmakers bijvoorbeeld”.

Om hun intern kennishiaat te vullen, hebben gemeenten behoefte aan kennisdeling, het liefst in de vorm van (expert)bijeenkomsten. Deze bijeenkomsten bieden een manier aan gemeentelijk ambtenaren om elkaar beter te leren kennen, maar vooral om praktische zaken te bespreken.

5.24 (gemeente) – “Ze [provincie] verrassen je eerst met een nieuw stukje wetgeving en willen ze meteen weten wat je ervan vindt. Of dat de beste manier is weet ik ook niet, maar als je het hebt over kennisoverdracht, en hoe kun je elkaar vinden en wie, wat, waar, dan zou dit ook een voorbeeld kunnen zijn van hoe dat kan”.

Tevens geven gemeenten aan dat zij de wens hebben tot het vormgeven van een gebiedsgerichte aanpak en generieke ontheffing. Op deze manier kunnen gemeenten gemakkelijk controleren welke beschermde soorten aanwezig zijn binnen een plangebied. Daarnaast kunnen gemeenten initiatiefnemers gemakkelijker wijzen op mogelijk aanwezige beschermde soorten. De vraag wie deze gebiedsgerichte aanpak zou moeten financieren ligt gecompliceerder. De provincie en omgevingsdienst stimuleren en faciliteren de gebiedsgerichte aanpak, maar er is geen provinciale subsidieregeling beschikbaar voor gemeenten om dit te realiseren. Daarnaast geven gemeenten aan dat de initiatiefnemer verantwoordelijk is voor het uitvoeren van het ecologisch onderzoek en daarom zouden moeten meefinancieren.

3.14 (provincie) – ‘Wij zijn er wel sterk voorstander van, maar dat zouden de gemeenten, de mensen en woningbouwverenigingen die er gebruik van gaan maken, ook moeten zien. (...) Dan is het voor iedereen goedkoper, maar we zullen wel moeten faciliteren en er bekendheid aan moeten geven en dergelijke”.

Om de rolverdeling tussen de gemeenten, ODBN en provincie te verbeteren, hebben gemeenten behoefte aan heldere communicatie: dat nieuwsbrieven via de mail bij het secretariaat worden bezorgd en niet via een blijkbaar ingewikkeld systeem. Ook hebben gemeente behoefte aan meer informatie over lopende vvgb-aanvragen en over wie zij kunnen bereiken voor vragen over dat soort zaken.

5.25 (gemeente) – ‘Wat ik het fijnste vind, is dat ik ze snel en makkelijk kan bereiken en dat ik als ik iets bij hen heb weggelegd, bijvoorbeeld op het moment dat het verdeeld is, terugkrijg wie mijn klusje in behandeling heeft, zodat ik weet wie ik kan bellen als ik vragen heb. Het is ook heel fijn als je dan weet binnen 4 weken kun je antwoord verwachten. Meer dan dat is het eigenlijk niet.

Samenvattend geeft tabel 5 een overzicht van de belangrijkste resultaten uit Noord-Brabant.

Tabel 5: Overzicht resultaten Noord-Brabant

	Gemeente	Omgevingsdienst	Provincie
Ecologen in dienst	Matig	Veel	Veel
Afstemming natuurtoezicht	Weinig	Matig	Matig
Communicatie met provincie	Weinig	Veel	n.v.t.
Communicatie met omgevingsdienst	Matig	n.v.t.	Veel
Communicatie met gemeenten	Weinig	Matig	Weinig
Kennis	Matig	Veel	Veel
Beschikbare financiën	Weinig	n.v.t.	Matig
Bestuurlijke aandacht	Matig	n.v.t.	Veel
Gebruik checklist Wabo	Weinig	n.v.t.	n.v.t.
Gebruik gebiedsgerichte aanpak	Weinig	n.v.t.	n.v.t.
Specifiek resultaat binnen deze provincie			Rolverdeling provincie en ODBN moet nog meer uitgekristalliseerd worden

5.5 LANDELIJKE ANALYSE

De waardering van hoe op dit moment het vergunningstraject verloopt, in samenwerking met de provincie en/of omgevingsdienst is over het algemeen positief, maar er zijn veel verschillen te onderscheiden tussen de manieren waarop provincies zich inzetten en samenwerken met gemeenten. Provincie Fryslân is volgens de respondenten niet actief bezig met de uitvoering van de Wnb, wat vooral neerkomt op het feit dat de provincie (nog) geen natuurvisie heeft, niet reageert op vragen van gemeenten en niet tot weinig overlegt met de omgevingsdienst. Gemeenten binnen provincies Utrecht, Zuid-Holland en Noord-Brabant zijn positiever, omdat zij meer overleggen met de

provincie en omgevingsdiensten, en omdat deze provincies de gemeenten meer actief betreft bij natuurbescherming, al dan niet door strengere handhaving.

Echter, de knelpunten die uit het onderzoek van Broekmeyer & Sanders (2016) worden door veel gemeenten genoemd. Sommige provincies en omgevingsdiensten zetten zich actief in om het kennisniveau te verhogen, door het geven van lezingen, het uitgeven van nieuwsbrieven of communicatie in een andere vorm. Ook is er een verschil te zien tussen hoe provincies communiceren met de gemeenten. Binnen Friesland zijn veel vragen aan de provincie, maar is er weinig terugkoppeling vanuit de provincie naar gemeenten. Binnen Utrecht, Noord-Brabant en Zuid-Holland worden taken door provincies actiever opgepakt en vinden met enige regelmaat overleggen plaats tussen gemeenten en provincie of omgevingsdienst.

De oplossingen die door gemeenten worden aangedragen voor de ontstane knelpunten, verschillen niet veel van elkaar. De oplossingen die het meest worden genoemd zijn: het organiseren van bijeenkomsten voor meer kennisdeling, het in gebruik nemen van een checklist voor de Wabo-procedure en het investeren in een gebiedsgerichte aanpak, soortenmanagementplannen en generieke ontheffing. Die laatste oplossing wordt door bijna elke gemeente genoemd als zeer positief. Immers, gemeenten die al gebruik maken van een dergelijk inventarisatiekaart geven aan dat dit veel tijd oplevert. Vergunningverleners kunnen initiatiefnemers gemakkelijk wijzen op mogelijk aanwezige beschermde soorten, waardoor de aandacht voor natuur van initiatiefnemers hoger wordt. Daarnaast zorgt een gebiedsontheffing ervoor dat bouwprojecten minder vertraging oplopen, doordat ecologische onderzoeken al zijn uitgevoerd. Ook ecologen die voor dit onderzoek zijn geïnterviewd onderschrijven het belang van een gebiedsgerichte ontheffing.

10.4 (ecoloog) – ‘Woningbouwverenigingen zien ook dat zij voor ieder blok bij wijze van spreken twee tot drieduizend euro kwijt zijn om het te onderzoeken en nu zijn ze niks kwijt. Het enige wat ze straks moeten doen is een check vooraf, als ze in een kwetsbare periode werken, om een en ander uit te sluiten, en ze moeten een kast inbouwen. Laat ze in één blok tien kasten inbouwen à €30,-, dus je praat over €300,- en anders waren ze veel meer kwijt voor het onderzoek en dan heb je nog niks, maar alleen een papier’.

Wat ook door de ecologen wordt onderschreven, is dat gemeenten zelf actief de provincie moeten benaderen voor bijvoorbeeld de ontwikkeling van de gebiedsgerichte aanpak. Het is van belang dat gemeenten ook meer de positieve aspecten van de Wnb naar voren brengen in hun communicatie naar burgers en bedrijven.

10.5 (ecoloog) – ‘We hebben heel duidelijk gezegd: er zijn twee programma’s: één programma is regels makkelijker maken, als het kan regels de deur uit. De ander is de natuurwaarde. Het ligt er ook maar net aan met wie ik praat, welke ik eerst vertel en welke daarna, maar als rode ontwikkeling gaat het sneller en goedkoper, dus die zijn helemaal blij en je krijkt de natuur op’.

Wat betreft de eisen voor de gebiedsgerichte aanpak en generieke ontheffingen wijzen de ecologen op een aantal aandachtspunten voor gemeenten. Het is van belang dat gemeenten bij de provincie nagaan welke eisen de provincie stelt voor het afgeven van een generieke ontheffing. Hierbij moet voornamelijk worden overlegd over de manier waarop populaties gemonitord worden, en hoe vaak, door wie en wanneer dit gebeurt.

16.3 (ecoloog) – ‘Als je zo’n grote gebiedsgerichte ontheffing hebt, dan wijst elke ecoloog op het belang van die belangrijke locaties, dat je die weet te vinden, en niet van “in die wijk komen veel vleermuizen voor, daar zal wel een kraamkolonie zitten. Ik zet in die wijk op tien huizen een bepaalde voorziening neer en dan komt het wel goed”. Nee, dat kan jaren duren voordat die dieren dat überhaupt hebben gevonden, dan kan je hele kolonie weg zijn’.

5.5.1 HET EFFECT VAN GEMEENTEGROOTTE

Tabel 6 laat de verschillen zien tussen kleine, middelgrote en grote gemeenten. Daarin is te zien dat

Tabel 6: Resultaten verschillen en overeenkomsten kleine, middelgrote en grote gemeenten

	Klein (± 25.000 inwoners)	Middelgroot (± 50.000 inwoners)	Groot (± 100.000 inwoners)
Ecologen in dienst	Geen	Matig	Veel
Afstemming natuurtoezicht	Weinig	Matig	Matig
Communicatie met provincie	Matig	Matig	Veel
Communicatie met omgevingsdienst	Matig	Matig	Veel
Communicatie met gemeenten	Weinig	Weinig	Matig
Kennis	Weinig	Matig	Veel
Beschikbare financiën	Weinig	Matig	Veel
Bestuurlijke aandacht	Weinig	Matig	Veel
Gebruik checklist Wabo	Weinig	Weinig	Matig
Gebruik gebiedsgerichte aanpak	Geen	Weinig	Matig

Uit de resultaten is gebleken dat kleine gemeenten over het algemeen een lager kennisniveau hebben dan middelgrote en grote gemeenten. Middelgrote en grote gemeenten kunnen gemakkelijker aan informatie en kennis komen, door bijvoorbeeld het in dienst nemen van een ecoloog. Kleine gemeenten zijn daar in veel mindere mate toe in staat, omdat zij niet beschikken

over de financiële middelen. Enerzijds is dit te verklaren vanwege het feit dat kleine gemeenten in vergelijking met grote gemeenten minder geld ontvangen via leges et cetera en anderzijds, omdat de prioritering van kleine gemeenten anders is. Zij moeten meer geld besteden aan bijvoorbeeld jeugd- en ouderenzorg. Daarnaast geven kleine gemeenten aan dat zij niet genoeg werk hebben om een ecooloog in dienst te nemen. Kleine gemeenten proberen door middel van samenwerkingsverbanden toch in staat te zijn om gezamenlijk een ecooloog in te huren, maar ook dat idee strandt vaak door gebrek aan tijd en geld. Zij zijn (deels) afhankelijk van ecologische informatie via de provincie of omgevingsdienst. Kleinere gemeenten overleggen ook minder vaak met buurgemeenten, waar grote gemeenten juist veel gebruik maken van samenwerkingsverbanden om zo kennis uit te wisselen. Het ecologenoverleg van Zuid-Holland is daar een mooi voorbeeld van.

Als er gekeken wordt naar hoe gemeenten en provincies met elkaar communiceren, dan is er geen tot weinig verschil te merken tussen gemeentegrootten, dit is veel meer afhankelijk van de provincie waarin een gemeente is gesitueerd. Wel is er een verschil tussen waarover gemeenten contact zoeken met de provincie of omgevingsdiensten: kleinere gemeenten hebben contact om vragen te stellen over inhoud (zoals ecologisch advies) en proces (zoals bij wie men een vvgb kan aanvragen). Middelgrote en vooral grote gemeenten overleggen vaak met de provincie en omgevingsdiensten over de gebiedsgerichte aanpak en welke eisen de provincie daaraan stelt.

Ook de mate waarin gemeenten werken aan de gebiedsgerichte aanpak of al een generieke ontheffing hebben ontvangen is verschillend onder kleine, middelgrote en grote gemeenten. Geen van de kleine gemeenten die in dit onderzoek zijn bevraagd is in staat om een gebiedsgerichte aanpak te ontwikkelen. Middelgrote en grote gemeenten zijn al bezig met de ontwikkeling van de gebiedsgerichte aanpak of maken hier al gebruik van.

Een meer algemeen verschil onder gemeenten is de bestuurlijke aandacht voor natuur. Wanneer een gemeente een raad of college heeft met meer 'groene' ambities, dan is er vaak meer financiële steun voor groene projecten binnen een gemeente. Er zijn ook gemeenten waar bestuurlijk geen tot weinig aandacht is voor natuur. In deze gemeenten is het lastiger om geld vrij te maken voor bijvoorbeeld een gebiedsinventarisatie of het inhuren van een ecooloog. Daarin lijkt de tendens te zijn dat in kleinere gemeenten minder bestuurlijke aandacht is voor natuurbescherming dan in middelgrote of grote gemeenten. Als reden hiervoor wordt vaak benoemd dat andere onderwerpen, zoals jeugd- en ouderenzorg, in kleinere gemeenten meer aandacht behoeft dan natuur.

6 DISCUSSIE

Dit hoofdstuk is onderverdeeld in twee onderdelen: methodediscussie en resultatendiscussie. De methodediscussie bespreekt welke zaken tijdens het onderzoek anders zijn gelopen en het effect daarvan op de het onderzoek. De resultatendiscussie gaat in op opvallende resultaten en hoe deze verklaard kunnen worden. Voor beide onderdelen wordt het effect op de onderzoeksresultaten beschreven.

6.1 METHODEDISCUSSIE

In eerste instantie zou binnen elke provincie één grote, één middelgrote en één kleine gemeente worden bevraagd, zodat een analyse kon worden gemaakt om te onderzoeken of er verschillen zijn tussen deze drie categorieën. Ondanks herhaaldelijk contact zoeken met verschillende gemeenten, is dit streven niet gehaald. Veel kleine gemeenten sturen aanvragen in de OLO meteen door naar de RUD (bijvoorbeeld gemeenten Dantumadiel (FR) en Hendrik-Ido-Ambacht (ZH)). Andere gemeenten konden niet de tijd vinden om deel te nemen aan een interview, waaronder gemeenten Tytsjerksteradiel, Achtkarspelen, Smallingerland (FR), Zoetermeer, Voorschoten (ZH) en Vianen (UT). Daarnaast is een verzoek tot het houden van een interviews niet beantwoord door de volgende gemeenten: De Fryske Marren (FR), Woerden, Amersfoort (UT), Alphen aan den Rijn, Leiden, Dordrecht, Westland, Krimpenerwaard, Rijswijk, Leerdam (ZH), Etten-Leur en Zundert (NB). In het onderzoeksvoorstel werd beschreven dat per provincie minimaal drie gemeenten zouden worden geïnterviewd, opgedeeld in groot (± 100.000 inwoners), middelgroot (± 50.000 inwoners) en klein (± 25.000 inwoners). Alleen in Fryslân en Noord-Brabant is deze verdeling behaald. Binnen Zuid-Holland waren er weinig gemeenten die reageerden of mee konden werken aan het onderzoek. In Utrecht is gemeente Amersfoort (± 100.000 inwoners) meerdere keren benaderd, maar ook daarvan is geen reactie ontvangen (zie ook hierboven). Dit heeft tot gevolg dat een analyse van de verschillen tussen inwonersaantallen van gemeenten zeer algemeen is gebleven. Als deze verdeling wel in elke provincie was behaald, dan had een goede, uitgebreide analyse hiervan uitgevoerd kunnen worden.

Provincie Fryslân heeft niet deelgenomen aan het onderzoek, dit vanwege tijdgebrek. Na een telefonische afwijzing van deelname, is een e-mail verzonden naar de provincie met de mogelijkheid tot het digitaal beantwoorden van de interviewvragen, zodat de provincie nogmaals een kans werd geboden om deel te nemen aan het onderzoek. Provincie Fryslân heeft hier geen gebruik van gemaakt. Dit zorgt ervoor dat de meningen die zijn geuit door Friese gemeenten en de FUMO slechts één kant van het verhaal belichten. Om deze reden is meer literatuuronderzoek gedaan naar standpunten van provincie Fryslân op gebied van natuur, om dit hiaat te ondervangen.

Gedurende de dataverzameling is een wijziging doorgevoerd ten opzichte van de indicatoren en items. Na twee interviews is er een vraag toegevoegd over of er daadwerkelijk veranderingen zijn opgetreden in het proces sinds de inwerkingtreding van de Wnb en een vraag over of er structureel overleg plaatsvindt tussen gemeenten en provincie. Dit is toegevoegd, omdat gedurende de eerste twee interviews werd aangegeven dat de knelpunten waar de gemeenten tegenaanlopen niet zijn ontstaan door de inwerkingtreding van de Wnb, maar zich al eerder ontwikkelden. Dit heeft voor het onderzoek geen effect op de resultaten, omdat door bovenstaande reden deze vraag in alle interviews is besproken.

6.2 RESULTATENDISCUSSIE

Uit de resultaten komt naar voren dat gemeenten graag meer bijeenkomsten zouden willen bezoeken waar kennis wordt gedeeld over ecologie en over het proces. Op 18 mei 2017 werd door Platform Natuur in de Gemeente en het Netwerk Groene Bureaus het praktijkcongres 'Natuur in de omgeving(svergunning): zo doen gemeenten dat!' georganiseerd. Tijdens deze bijeenkomst werd een aantal lezingen en break-out sessies gehouden tijdens welke onder andere gemeenten, omgevingsdiensten, RVO en ecologisch adviesbureaus hun ervaringen en kennis deelden met de aanwezigen. Na deze bijeenkomst is een enquête verzonden aan de deelnemers, die met dank aan Platform Natuur in de Gemeente en het Netwerk Groene Bureaus in dit onderzoek zijn opgenomen. Uit een snelle analyse van de ruwe data van de enquête blijkt dat 82,7% van de respondenten (N=29) het praktijkcongres beoordelen met een 7 of hoger, waarbij het gemiddelde een 7,5 is. Het programma tijdens het praktijkcongres werd als zeer informatief ervaren. Vooral het plenaire gesprek met Paul Minken van gemeente Utrechtse Heuvelrug werd goed gewaardeerd, doordat iedereen uit het publiek hem vragen kon stellen over hoe hij zich in zijn gemeente inzet voor natuurbescherming. Van de parallelle ochtendsessies werd de sessie met gemeente Rheden over de gebiedsgerichte aanpak als beste gewaardeerd. Hierin vertelde de gemeente over hoe zij de gebiedsgerichte aanpak aan het ontwikkelen zijn. De middag werd gevuld met break-out sessie, waarbij de sessie van ENVIR-advocaten over verantwoordelijkheden van gemeenten en aanvrager onder de Wnb als zeer goed werd beoordeeld. Ook de sessie van Sweco en Regelink Ecologie & Landschap over hoe gemeenten proactief kunnen omgaan met beschermde flora en fauna werd goed beoordeeld. Uit reacties van respondenten (zie figuur 15) blijkt dat zij merkten dat er weinig diepgang te bespeuren was tijdens het congres, maar dat dit voornamelijk voortkomt uit het feit dat veel gemeenten nog worstelen met hoe zij omgaan met de Wnb. Gemeenten die al actiever bezig zijn met de Wnb willen meer diepgang tijdens een congres, terwijl gemeenten die minder actief met de Wnb bezig zijn, of nog niet weten hoe ze het handen en voeten moeten geven, liever meer ervaringen en basiskennis opsteken tijdens een congres. Ook uit dit onderzoek blijkt dat gemeenten graag meer bijeenkomsten willen bezoeken, die zich meer toespitsen op kennisdeling van zowel inhoud als proces. Met behulp van de resultaten uit deze enquête en de resultaten uit dit onderzoek naar de samenwerking tussen gemeenten en provincies, worden de aanbevelingen aan de VNG verscherpt.

Ik hoopte op toch wat meer praktijkvoorbeelden, maar omdat er zoveel verschillende gemeenten waren die het eigenlijk grotendeels ook nog niet helemaal precies weten kreeg je zoveel verschillende meningen over verschillende zaken waardoor er niet één conclusie getrokken kon worden. Bovendien zijn er dan ellenlange discussies waar je aan het eind weinig tot niets aan had omdat het per gemeente per situatie verschilt en ook altijd zal verschillen blijikbaar.

Een goede gelegenheid om van elkaar te leren waar iedereen staat. Een prettige dagleiding en locatie. En informatieve lezingen. Misschien is het een idee om de volgende keer ook een spreker van een provincie of omgevingsdienst uit te nodigen, die betrokken is bij de vergunning-en ontheffingverlening.

Zeer informatief en inspirerend.
De aanwezigheid van de organisaties in de verschillende rollen van dit vakgebied was super goed.
Ik kom zeker weer!

Zeer informatief. Er bleek wel weer dat iedereen met dezelfde problemen worstelt.

Weinig diepgang.

Figuur 15: Reacties van respondenten

De knelpunten uit dit onderzoek komen overeen met de resultaten van Broekmeyer en Sanders (2016). Zij tonen in hun onderzoek aan dat gemeenten tegen knelpunten aanlopen die ook uit dit onderzoek naar voren komen, waaronder gebrek aan: kennis van soorten die wettelijk beschermd zijn, kennis van aanwezigheid van beschermde soorten in het plangebied en kennis van de organisatiestructuur bij aanhaken van natuur in de omgevingsvergunning. Ook de kenniswensen die in het onderzoek genoemd worden, komen in dit onderzoek naar voren: kennis over jurisprudentie, kennis over taken van uitvoeringsdiensten en het feit dat gemeenten weinig kennis lijken te delen. Echter, uit dit onderzoek blijkt ook dat een aantal gemeenten wel actief samenwerkt, maar dat er ook gemeenten zijn die samenwerken, maar gezamenlijk onvoldoende kennis bezitten. Samenwerkingsverbanden tussen gemeenten hoeft daarom niet te betekenen dat die gemeenten ook meer kennis hebben dan gemeenten die voornamelijk zelfstandig werken.

De knelpunten die in dit onderzoek door de respondenten worden geuit, zijn niet van het ene op het andere moment ontstaan. De meerderheid van de respondenten geeft aan dat naar hun idee weinig tot niets is veranderd in het vergunningentraject, anders dan het feit dat de provincie nu bevoegd gezag is. Waarom natuurbescherming binnen de omgevingsvergunning nu een meer actueel onderwerp is, is te verklaren door het feit dat provincies strenger handhaven dan dat RVO dat deed. Volgens de respondenten had RVO 2 fte beschikbaar voor handhaving, waar bijvoorbeeld Provincie Utrecht al 4 fte extra in dienst heeft genomen om te handhaven en zelfs gebruik maakt van vliegtuigen om luchtfoto's te maken van de provincie. Dat is een verdubbeling aan handhavingscapaciteit, alleen al in Utrecht. Ook provincies Zuid-Holland en Noord-Brabant handhaven vaker dan RVO deed. Hierdoor komt meer druk te liggen op gemeenten, waardoor zij zich pas nu realiseren dat zij actiever aan de slag moeten met de Wnb. Dat is voor veel gemeenten de reden om nu aan de bel te trekken.

Veel gemeenten spreken de wens uit om een gebiedsgerichte aanpak te ontwikkelen, maar daarbij rijst de vraag waarom juist kleine gemeenten niet allang een dergelijk aanpak gebruiken. Immers, door gemeenten die al gebruik maken van deze aanpak en door één van de ecologen die al een generieke ontheffing heeft, wordt aangegeven dat de gebiedsgerichte aanpak en daarbij de generieke ontheffing heel veel voordelen oplevert. Ten eerste kunnen bouwprojecten versneld worden uitgevoerd, omdat bedrijven gebruik kunnen maken van de ontheffing van de gemeente. Hierdoor hoeft er geen natuurtoestemming te worden aangehaakt aan de omgevingsvergunning, waardoor de uitgebreide procedure van 26 weken niet nodig is. Dit zorgt ervoor dat de economische groei van gemeenten wordt versneld. Ten tweede hoeven vergunningverleners minder tijd en dus minder onkosten te maken bij het verlenen van de vergunning, waardoor dit op de lange termijn kosten zal besparen. Kleine gemeenten geven weliswaar aan dat ze weinig tijd hebben om veel aandacht te besteden aan natuurbescherming en weinig geld hebben om een ecooloog in dienst te nemen, maar door het ontwikkelen van de gebiedsgerichte aanpak, en het aanvragen en uiteindelijk in gebruik nemen van een generieke ontheffing, kunnen heel veel kosten bespaard worden en wordt vergunningverlening op gebied van natuurbescherming ook voor kleine gemeenten makkelijker en sneller.

In Zuid-Holland is een ecologennetwerk actief, waaraan ecologen uit verschillende gemeenten deelnemen, als mede ecologen van de provincie en omgevingsdiensten. Gemeenten die deelnemen aan dit netwerk, hebben zelf een ecooloog in dienst. Zoals eerder beschreven zijn het dan ook voornamelijk gemeenten die de beschikking hebben over ecologische kennis, maar voor gemeenten

die geen ecooloog in dienst hebben, is het netwerk minder relevant. Zoals de respondenten aangaven, wordt tijdens de netwerkoeverleggen vooral gesproken over inhoudelijke zaken. Een gemeentelijk ambtenaar met weinig tot geen kennis van ecologie zal volgens de respondenten daarom het overleg niet goed kunnen volgen. Voor gemeenten zonder ecooloog zorgt het ecologennetwerk niet voor een hoger kennisniveau; zij zullen op een andere manier kennis moeten vergaren.

7 CONCLUSIE

De resultaten vormen de antwoorden op de hoofd- en deelvragen. In dit hoofdstuk wordt eerst de deelvragen beantwoord, gevolgd door het antwoord op de hoofdvraag, die als volgt luidde: *Hoe kunnen gemeenten onderling en met de provincie samenwerken om de uitvoering van de Wet natuurbescherming te verbeteren?*

De eerste deelvraag is de nulmeting. Om deze vraag te beantwoorden is aan respondenten gevraagd hoe zij de samenwerking op dit moment ervaren. De eerste deelvraag luidde: *Hoe wordt op dit moment de samenwerking tussen gemeenten onderling en met provincies ervaren met betrekking tot uitvoering van de Wet natuurbescherming?*

Over het algemeen zijn gemeenten matig positief over de samenwerking met de provincie en omgevingsdiensten. Aan de ene kant is er overleg tussen gemeenten onderling en met de provincie, en provincies en omgevingsdiensten informeren gemeenten over de uitvoering van de Wnb. Maar aan de andere kant zijn wel verschillen te merken tussen gemeenten in verschillende provincies. Binnen Fryslân wordt weinig gecommuniceerd naar gemeenten, terwijl andere provincies, in samenwerking met de omgevingsdiensten, gemeenten actief betrekken bij uitvoering van de Wnb. Ook toezicht en handhaving is per provincie verschillend ingericht: waar de ene provincie meer inzet op handhaving en toezicht, zijn andere provincies minder actief en zijn het gemeenten die de provincie moet vragen om te handhaven, al dan niet via een opdracht aan de omgevingsdienst. Het is duidelijk te zien dat binnen gemeenten waar veel (bestuurlijke) aandacht is voor groen en natuurbescherming er meer aandacht is voor natuur, ten opzichte van gemeenten waar weinig aandacht is voor natuur.

De tweede deelvraag is gericht op die knelpunten, mede naar aanleiding van het onderzoek van Broekmeyer & Sanders (2016). Deze deelvraag luidde: *Welke knelpunten worden bij de uitvoering van de Wet natuurbescherming door gemeenten en provincies ervaren?* Veel gehoorde knelpunten zijn onvoldoende of onduidelijke communicatie tussen provincies en gemeenten, en een laag kennisniveau op gebied van zowel het proces (vergunningverlening) als de inhoud (ecologie). Grotere gemeenten hebben een ecooloog in dienst of huren een ecologisch adviesbureau in. Kleinere gemeenten proberen via een cursus kennis te vergaren of stellen vragen bij provincie of omgevingsdiensten. Dit kennisgebrek leidt ertoe dat vergunningentrajecten vertraagt worden of dat er geen onderzoek gedaan wordt naar mogelijke aanwezigheid van beschermde soorten. Dit kan tot gevolg hebben dat de Wet natuurbescherming wordt overtreden en mogelijk beschermde soorten verloren gaan. Ook hierbij is weinig aandacht voor natuur en een passieve houding onder gemeenten en initiatiefnemers een belangrijk knelpunt. Er lijkt een tendens te ontstaan: gemeenten die zich bewust zijn van de Wnb zijn actiever in bescherming van natuur, dan gemeenten die zich er niet van bewust zijn. Daarnaast wil een aantal gemeenten zich actief inzetten voor natuurbescherming, maar zijn niet in staat er voldoende financiële middelen voor beschikbaar te stellen. Gemeenten geven aan dat communicatie tussen provincies, omgevingsdiensten en gemeenten in een aantal gevallen tekort schiet, voornamelijk in Fryslân en bij kleinere gemeenten. Door weinig tot geen communicatie is het voor gemeenten onduidelijk welke regels de provincie stelt aan bijvoorbeeld de gebiedsgerichte aanpak/generieke ontheffing en is het voor een aantal gemeenten onduidelijk hoe zij de provincie of omgevingsdienst kunnen benaderen voor vragen of betrekking bij het vooroverleg.

De laatste deelvraag richt zich op de oplossingen die gemeenten zien voor de knelpunten die zij ervaren en luidde: *Welke oplossingsrichtingen zien gemeenten en provincies om de door hen genoemde knelpunten op te lossen?* De drie meest genoemde oplossingen zijn:

1. Meer bijeenkomsten ter kennisdeling;
2. Het ontwikkelen van een gebiedsgerichte aanpak, met daarbij een generieke ontheffing;
3. Het ontwikkelen van een checklist voor de Wabo-procedure.

Naar aanleiding van de antwoorden op de deelvragen luidt het antwoord op de hoofdvraag als volgt: om de uitvoering van de Wet natuurbescherming te verbeteren, is het samenspel tussen gemeenten onderling en met provincies en omgevingsdiensten van groot belang: verbetering van de uitvoering kunnen gemeenten niet alleen. Door het organiseren van bijeenkomsten, zowel provinciaal als landelijk, kunnen gemeenten hun kennisniveau verhogen, daarvoor hebben zij de provincie en omgevingsdiensten nodig om meer te weten te komen over de procedure en inhoud. Daarnaast hebben gemeenten er baat bij als de provincie gemeenten faciliteert door ervoor te zorgen dat elke gemeente beschikking krijgt over een generieke ontheffing. Waaruit de financiering van deze aanpak voort moet komen, is nog onduidelijk, want de vraag blijft rijzen wie hiervoor verantwoordelijk is. Zijn dat initiatiefnemers, woningbouwverenigingen, gemeenten en/of provincies? Om ervoor te zorgen dat de Wnb beter geborgd wordt in de Wabo-procedure, willen gemeenten toegang krijgen tot een checklist of handreiking voor de Wabo-procedure, waarin ook de Wet natuurbescherming aandacht krijgt. Gemeenten geven aan dat zij dit als oplossing zien voor meer aandacht voor beschermde soorten.

In dit hoofdstuk staan de aanbevelingen beschreven die naar aanleiding van dit onderzoek. Deze aanbevelingen zijn gericht aan de VNG, maar kunnen ook door provincies en gemeenten worden overgenomen.

De eerste aanbeveling is het ontwikkelen van een handreiking voor de Wabo-procedure, voornamelijk voor het gedeelte van de soort- en gebiedsbescherming. Op dit moment gebruiken een klein aantal gemeenten een dergelijke handreiking. Gemeenten die dit niet gebruiken geven aan er wel behoefte aan te hebben. Door het opstellen van een algemene checklist of format kan de VNG gemeenten hierin ondersteunen. De VNG kan een format opstellen, zoals de VNG bijvoorbeeld ook gedaan heeft met de handreiking Paardenhouderij in het Omgevingsrecht (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2014) en de model-APV (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2012). Gemeenten kunnen een dergelijke handreiking overnemen en aanpassen naargelang hun eigen eisen en voorkeuren. Dit zorgt ervoor dat in heel Nederland alle gemeenten in ieder geval toegang hebben tot een model-handreiking, waardoor natuurbescherming meer aandacht krijgt binnen de procedure en waardoor de procedure zal versnellen ten gunste van economische ontwikkelingen.

De tweede aanbeveling is om de juridische en financiële mogelijkheden van de gebiedsgerichte aanpak/generieke ontheffing uit te zoeken. Hier gaat het voornamelijk om de procedure waarop inventarisaties moeten worden uitgevoerd voor vleermuizen en de voorwaarden voor de generieke ontheffing, aangezien die per provincie verschillen. Daarnaast is een aanbeveling tot het vinden van financiële ondersteuning voor gemeenten. De rol voor de VNG is hierin de gemeenten te vertegenwoordigen naar de hogere overheden, met name provincies, eventueel in samenwerking met IPO. Hierdoor kan de VNG gemeenten ondersteuning bij de ontwikkeling van de gebiedsgerichte aanpak en het aanvragen van de generieke ontheffing.

De laatste aanbeveling is dat de VNG meer bijeenkomsten organiseert, in samenwerking met het IPO, provincies, omgevingsdiensten en ecologienetwerken. De kern van de bijeenkomsten moet gericht zijn op het delen van ervaringen van gemeenten en moet ruimte bieden aan omgevingsdiensten en provincies om meer uitleg te geven over het proces. Door deze bijeenkomsten structureel te houden, bij voorkeur twee tot hooguit drie keer per jaar, krijgen gemeenten de mogelijkheid om elkaar een aantal keer per jaar te ontmoeten en om lopende zaken met elkaar te bespreken. Het meeste rendement kan uit de bijeenkomsten worden gehaald als de bijeenkomsten per provincie worden georganiseerd en wanneer er een tweedeling wordt toegepast: één bijeenkomst voor basiskennis, zoals onder andere kennis over welke soorten zijn beschermd, hoe kan een gemeente uitvinden welke soorten in een plangebied zitten en hoe verloopt het proces van aanvragen van een vvgb. Hierdoor kunnen gemeenten met een laag kennisniveau, voornamelijk kleine gemeenten, hun kennisniveau verhogen. Tijdens deze bijeenkomst kan ook de handreiking van de VNG worden gepresenteerd en uitgelegd, zodat gemeenten daarmee meteen aan de slag kunnen. Een andere bijeenkomst richt zich tot gemeenten die al meer kennis hebben en die actiever aan de uitvoering van de Wnb werken.. Aan deze gemeenten kan meer diepgang worden geboden door onder andere meer informatie te bieden over de gebiedsgerichte aanpak, soortmanagementplannen en generieke aanpak. Dit is een vervolg op de eerste bijeenkomst, om de basiskennis uit die bijeenkomst uit te breiden. Doordat per provincie deze bijeenkomsten worden aangeboden, kunnen de bijeenkomsten

goed worden toegespitst op hoe het vergunningenproces in de provincie verloopt en hoe de provincies elk op hun eigen manier omgaan met de uitvoering van de Wnb.

Naar aanleiding van de resultaten uit dit onderzoek wordt aanbevolen om een vervolgonderzoek uit te voeren naar het gebruik van de NDFF en hoe dit kan worden gekoppeld aan de OLO of op een andere manier inzichtelijk kan worden gemaakt voor initiatiefnemers. Uit dit onderzoek is gebleken dat een groot aantal gemeenten geen tot weinig gebruik maakt van de NDFF en dat in de OLO weinig tot geen informatie wordt vermeld over mogelijke negatieve effecten van een handeling voor beschermde natuur. Het is daarom aan te bevelen dat net zoals de vergunningencheck in de OLO (zie figuur 16), ook een check wordt geplaatst in de NDFF, maar dan specifiek voor handelingen die negatieve effecten hebben op beschermde soorten. In de OLO wordt namelijk geen rekening gehouden met mogelijke aanwezigheid van beschermde soorten. Daarin wordt alleen, nadat een initiatiefnemer een vergunningencheck heeft ingevuld, gewezen op het feit dat er mogelijk beschermde soorten in het plangebied aanwezig kunnen zijn en dat de initiatiefnemer daar mogelijk een toestemming voor moet laten aanvragen, aangehaakt bij de omgevingsvergunning (zie figuur 17). Het komt erop neer dat een handreiking, zoals eerder genoemd, ook kan worden verwerkt in de NDFF. Net als de vergunningencheck van de OLO, kan dan een vergunningencheck worden verwerkt in de NDFF. Het onderzoeken, uitwerken en bouwen van een dergelijke check in de NDFF kan worden uitgevoerd door studenten van Hogeschool Van Hall Larenstein.

Figuur 16: Voorbeeld online vergunningcheck (Omgevingsloket Online, 2017)

- **Hebben de werkzaamheden en activiteiten mogelijk een nadelige invloed op beschermde plant- en diersoorten en/of natuurgebieden?** Dan moet u mogelijk het onderdeel Handelingen met gevolgen voor beschermde plant- en diersoorten en/of Handelingen met gevolgen voor beschermde natuurgebieden aan uw aanvraag toevoegen. Bent u niet vergunningplichtig? Dan hebt u mogelijk een ontheffing of een vergunning in het kader van de Wet natuurbescherming nodig. Neem bij twijfel contact op met de gemeente voor meer informatie.

Figuur 17: Afbeelding uit Omgevingsloket Online (OLO) met opmerkingen over vergunningcheck (Omgevingsloket Online, 2017)

- Baarda, B., Bakker, E., Fischer, T., Julsing, M., Peters, V., Van der Velden, T., & De Goede, M. (2013). *Basisboek Kwalitatief onderzoek*. Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers bv.
- Baarda, B., Bakker, E., Julsing, M., Fischer, T., & Vianen, R. v. (2012). *Basisboek Methoden en Technieken*. Groningen: Noordhoff Uitgevers B.V.
- Baarda, D., Goede, M. d., & Meer-Middelburg, A. v. (2007). *Basisboek Interviewen*. Groningen/Houten: Wolters-Noordhoff bv.
- Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek*. Den Haag: Boom.
- Broekmeyer, M., & Sanders, M. (2016). *Natuurwetgeving en het omgevingsrecht: Achtergronddocument bij Balans van de Leefomgeving 2014*. Wageningen: Wageningen UR.
- CBS. (2017). *Bevolkingsontwikkeling; regio Friesland per maand*. Opgeroepen op april 20, 2017, van <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=37230ned&D1=17&D2=63,73,115,122,127,153-154,168,195-199,240,246,289,303-304,309,320,345-346,376,404,407,455,467,472-473,488,492,502,526,555,574-575&D3=I&HDR=G2&STB=G1,T&VW=C>
- CBS. (2017). *Bevolkingsontwikkeling; regio Noord-Brabant per maand*. Opgeroepen op april 20, 2017, van <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=37230ned&D1=17&D2=58,71,86,88,102,105,110,112,118,125,133-135,148,150,158,167,173,183,187,194,200,202-204,208,212,219,229,234,250,256,260,262,265,293-294,319,323,331,343,353-354,356,386,391-392,402,40>
- CBS. (2017). *Bevolkingsontwikkeling; regio Utrecht per maand*. Opgeroepen op april 20, 2017, van <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=37230ned&D1=17&D2=62,74-75,89,116,136,141-142,169,172,181,274,279,302,311,322,324,327-328,360,372,413,427,430,441,474,486,508-509,515,523,562,568,572,582&D3=195-196&HDR=G2&STB=G1,T&VW=C>
- CBS. (2017). *Bevolkingsontwikkeling; regio Zuid-Holland per maand*. Opgeroepen op april 20, 2017, van <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=37230ned&D1=17&D2=61,64-66,70,90,101,107-108,111,117,120,123-124,132,137,145,149,155,164,170,207,209-210,214,216-217,220-222,237,248,255,257,264,280-281,284,290-292,298,301,305-307,313-315,318,334-335>
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2017). *Bevolkingsontwikkeling; regio per maand*. Opgeroepen op maart 30, 2017, van <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=37230ned&D1=0&D2=57-60,63-65,67-71,73,75-77,81-82,84-86,88-91,93-97,100,102-105,109-110,112-119,121,124-126,129-131,133-135,137-143,145-152,154-156,158-159,161-162,165-168,170-171,173-176,178-183,186->

- Compendium voor de Leefomgeving. (2015). *Trend fauna stad, 1990-2014*. Opgeroepen op juni 7, 2017, van <http://www.clo.nl/indicatoren/nl1585-trend-fauna-stad>
- Compendium voor de Leefomgeving. (2015). *Trend vogels, zoogdieren en dagvlinders agrarisch gebied, 1990-2014*. Opgeroepen op juni 9, 2017, van <http://www.clo.nl/indicatoren/nl1580-trend-fauna-agrarisch>
- Compendium voor de Leefomgeving. (2016). *Trend van vleermuizen, 1986-2016*. Opgeroepen op juni 8, 2017, van <http://www.clo.nl/indicatoren/nl1070-aantalsontwikkeling-van-vleermuizen>
- Compendium voor de Leefomgeving. (2016). *Verlies natuurlijkheid in Nederland, Europa en de wereld*. Opgeroepen op juni 7, 2017, van <http://www.clo.nl/indicatoren/nl1440-ontwikkeling-biodiversiteit-msa?ond=20877>
- Defenz Advocaten. (z.j.). *De Boswet, door de bomen het bos kunnen blijven zien*. Opgeroepen op augustus 1, 2017, van <http://www.defenz.nl/artikel-1/>
- European Commission. (2016). *Fitness Check of the Birds and Habitats Directives*. Opgeroepen op juni 7, 2017, van http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/index_en.htm
- European Commission. (2016). *The Birds Directive*. Opgeroepen op augustus 1, 2017, van http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/birdsdirective/index_en.htm
- European Commission. (2016). *The Habitats Directive*. Opgeroepen op augustus 1, 2017, van http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/habitatsdirective/index_en.htm
- Fowler, F., & Mangione, T. (1990). *Standardized Survey Interviewing: Minimizing Interviewer-related Error*. Newbury Park: Sage Publications, Inc.
- Friese Milieu Federatie & It Fryske Gea. (2017). *Friese Natuur Enquête 2017*. Leeuwarden: Friese Milieu Federatie.
- Holbrook, A., Green, M., & Krosnick, J. (2003). Telephone versus Face-to-Face Interviewing of National Probability Samples with Long Questionnaires: Comparisons of Respondent Satisficing and Social Desirability Response Bias. *Public Opin Q*, 67 (1): 79-125.
- IPO. (2017). *Natuur*. Opgeroepen op februari 16, 2017, van <http://www.ipo.nl/beleidsvelden/natuur/#>
- IPO. (2017). *Nieuwe Wet natuurbescherming in werking*. Opgeroepen op februari 16, 2017, van <http://www.ipo.nl/publicaties/nieuwe-wet-natuurbescherming-werking>
- Jansen, H. (2005). De kwalitatieve survey: Methodologische identiteit en systematiek van het meest eenvoudige type kwalitatief onderzoek. *Kwalon*, jaargang 10, nummer 3.
- Kenniscentrum InfoMil. (2017). *Verklaring van geen bedenkingen*. Opgeroepen op juni 9, 2017, van <http://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/wet-algemene/toestemmingen-wabo/verklaring/>

- Klapwijk, J. (z.j.). *Argusvlinder (Lasiommata megera)*. Opgeroepen op juni 9, 2017, van <http://www.johannesklapwijk.com/soort/Argusvlinder--Lasiommata-megera.htm>
- Lucassen, P., & Olde Hartman, T. (2007). *Kwalitatief onderzoek*. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Ministerie van Economische Zaken. (2017). *Gemeenten aan de slag*. Opgeroepen op maart 3, 2017, van <http://www.natuurindegemeente.nl/aandeslagmetdenatuurwet/regiobijeenkomsten-aan-de-slag-met-de-natuurwet/gemeenten-aan-de-slag/>
- Ministerie van Economische Zaken. (2017). *Routeplanner beschermde natuur binnen de omgevingsvergunning*. Opgeroepen op juni 7, 2017, van <https://www.synbiosys.alterra.nl/natura2000/routeplanner.aspx?subj=routeplanner#gemeente-toetst>
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2017). *Teostemmingen Wet natuurbescherming*. Opgeroepen op juni 12, 2017, van <https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/wet-natuurbeschermin/toestemmingen-wet/>
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2017). *Toestemming 'Handelingen met gevolgen voor beschermde plant- en diersoorten'*. Opgeroepen op mei 16, 2017, van <https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/wet-algemene/toestemmingen-wabo/toestemming-1/>
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2017). *Verklaring van geen bedenkingen*. Opgeroepen op februari 20, 2014, van <http://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/wet-algemene/toestemmingen-wabo/verklaring/>
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2017). *Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)*. Opgeroepen op februari 20, 2017, van <http://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/wet-algemene/>
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. (2002). *Soortbescherming bij ruimtelijke ingrepen en dergelijke: Over de Flora- en faunawet in Nederland*. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.
- Monster, J. (z.j.). *Torenavalk*. Opgeroepen op juni 9, 2017, van <https://www.wnf.nl/dieren/dierenbieb-vogels/torenavalk.htm>
- Natuur en Milieufederatie Zuid-Holland. (2014). *Achteruitgang natuur op platteland groot probleem volgens inwoners Zuid-Holland*. Opgeroepen op juni 13, 2017, van <http://milieufederatie.nl/nieuws/achteruitgang-natuur-op-platteland-groot-probleem-volgens-inwoners-zuid-holland/>
- NDFD & Zoogdiervereeniging. (2017). *Verspreidingsatlas Zoogdieren Gewone dwergvleermuis*. Opgeroepen op juni 9, 2017, van <https://www.verspreidingsatlas.nl/8496199>
- Omgevingsdienst Brabant Noord. (2017). *Groene wetgeving*. Opgeroepen op mei 21, 2017, van <https://www.odbn.nl/vergunningen/groene-wetgeving>

- Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant. (2016). *SS/B*. Opgeroepen op augustus 11, 2017, van <http://www.omwb.nl/over-ons/samenwerking/samen-sterk-in-het-buitengebied-232.html>
- Omgevingsdienst NL. (2017). *Omgevingsdiensten in NL*. Opgeroepen op mei 25, 2017, van <https://www.omgevingsdienst.nl/OverODNL/Omgevingsdiensten+ODNL/default.aspx>
- Omgevingsloket Online. (2017). *Online vergunningaanvraag en melding*. Opgeroepen op juni 9, 2017, van <https://www.omgevingsloket.nl/Particulier/particulier/home?init=true>
- Omgevingsloket Online. (2017). *Vergunningcheck*. Opgeroepen op september 24, 2017, van https://www.omgevingsloket.nl/Particulier/particulier/home/checken/Uitkomst?kb_remove_fact_from_basket_cmd=&s=#vragenformulier-content#progressSteps#vergunningcheck-explain#informatie|#vragenformulier-content|#progressSteps|#vergunningcheck-explain|#infor
- Onrust, F. (2013). *Flora en faunawet en verklaring van geen bedenkingen*. Opgeroepen op september 13, 2017, van <https://envir-advocaten.com/nl/publicaties/flora-en-faunawet-en-verklaring-geen-bedenkingen/>
- Planbureau voor de Leefomgeving. (2016). *De Rode Lijst van bedreigde soorten is sinds 2005 korter geworden, de mate van bedreiging is afgenomen*. Opgeroepen op juni 7, 2017, van <http://themasites.pbl.nl/balansvandeleeftomgeving/jaargang-2016/themas/natuur/rode-lijst-soorten>
- Platform Natuur in de Gemeente. (2016). *Succesvol symposium nieuwe Wet natuurbescherming krijgt vervolg!* Opgeroepen op februari 7, 2017, van <http://www.natuurindegemeente.nl/magazine/artikelen/juni-2016/succesvol-symposium-nieuwe-wet-natuurbescherming-krijgt-vervolg/>
- Provincie Fryslân. (2017). *Nieuws over de Omgevingsvisie*. Opgeroepen op juni 27, 2017, van https://www.fryslan.frl/beleidsthemas/nieuws-over-de-omgevingsvisie_41444/
- Provincie Fryslân. (2017). *Proces Omgevingsvisie*. Opgeroepen op juni 27, 2017, van https://www.fryslan.frl/beleidsthemas/proces-omgevingsvisie_41438/
- Provincie Noord-Brabant. (2012). *Brabant: uitnodigend groen; Integrale provinciale natuur- en landschapsvisie 2012-2022*. Den Bosch: Provincie Noord-Brabant.
- Provincie Utrecht. (2016). *Commentaarnota Wet natuurbescherming*. Utrecht: Provincie Utrecht.
- Provincie Utrecht. (2016). *"Natuurlijk Waardevol": Beleidskader Wet natuurbescherming provincie Utrecht*. Utrecht: Provincie Utrecht.
- Provincie Utrecht. (2016). *Supplement Biodiversiteit behorende tot de Natuurvisie provincie Utrecht 2016*. Utrecht: Provincie Utrecht.
- Provincie Utrecht. (2017). *Natuurvisie provincie Utrecht*. Opgeroepen op mei 23, 2017, van <https://ruimtelijkeplannen.provincie-utrecht.nl/NL.IMRO.9926.SVNatuur2016-VA01?s=SANMmAIEAXIMqkeER0EdcD-AB-vfwAAy>

- Provincie Zuid-Holland. (2013). *Beleidsvisie Groen*. Den Haag: Provincie Zuid-Holland.
- Provincie Zuid-Holland. (2016). *Meerjarenprogrammering Groen 2016-2019 Zuid-Holland*. Den Haag: Provincie Zuid-Holland.
- Provincie Zuid-Holland. (2017). *Startnotitie 'Natuurlijk Zuid-Holland'*. Den Haag: Provincie Zuid-Holland.
- Pullin, A. (2002). *Conservation Biology*. New York: Cambridge University Press.
- Regelink Ecologie en Landschap. (2017). *Beschermde soorten Wet natuurbescherming*. Opgeroepen op augustus 1, 2017, van <https://www.regelink.net/kenniscentrum/beschermde-soorten-wet-natuurbescherming/>
- Regiegroep Natura 2000. (2016). *Wat is Natura 2000?* Opgeroepen op augustus 1, 2017, van <http://www.natura2000.nl/pages/wat-is-natura-2000.aspx>
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. (2014). *Soortenstandaard Gierzwaluw*. Zwolle: Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. (2017). *Wet natuurbescherming*. Opgeroepen op mei 21, 2017, van <http://www.rvo.nl/onderwerpen/agrarisch-ondernemen/beschermde-planten-dieren-en-natuur/wet-natuurbescherming>
- Rijksoverheid. (2013). *Economie en natuur hand in hand in Natuurpact*. Opgeroepen op februari 13, 2017, van <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2013/09/18/economie-en-natuur-hand-in-hand-in-natuurpact>
- Rijksoverheid. (2014). *Natuurlijk verder: Rijksnatuurvisie 2014*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Rijksoverheid. (2017). *Decentralisatie van overheidstaken naar gemeenten*. Opgeroepen op augustus 28, 2017, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/decentralisatie-van-overheidstaken-naar-gemeenten>
- Rijksoverheid. (2017). *Gemeentefonds*. Opgeroepen op september 13, 2017, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/gemeentefonds>
- Rijksoverheid. (2017). *Inkomsten gemeenten en provincies*. Opgeroepen op september 13, 2017, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/inkomsten-gemeenten-en-provincies>
- Rijksoverheid. (2017). *Natuurvisie*. Opgeroepen op februari 13, 2017, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/natuur-en-biodiversiteit/inhoud/natuurvisie>
- Rijksoverheid. (2017). *Wetgeving voor natuurbescherming in Nederland*. Opgeroepen op februari 15, 2017, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/natuur-en-biodiversiteit/inhoud/wetgeving-voor-natuurbescherming-in-nederland>

- Saldaña, J. (2009). *The Coding Manual for Qualitative Researchers*. London: Sage Publications Ltd.
- Schat, L. (2016). *Actualisatie voor gemeenten; verplicht aanhaken aan de Wnb bij de omgevingsvergunning komt te vervallen*. Opgeroepen op februari 20, 2017, van <http://www.natuurindegemeente.nl/magazine/artikelen/juni-2016/rubriek-laatste-weetjes-over-de-wet-natuurbescherming-3/>
- Schmidt, A., & Kersten, P. (2012). *De Natuurwetgeving binnen het omgevingsrecht. Nieuwe ontwikkelingen en de huidige praktijk*. Wageningen: Alterra Wageningen UR.
- Stichting Kleine Marters. (2017). *Beschermingsstatus*. Opgeroepen op augustus 9, 2017, van <http://stichtingkleinemarters.nl/bescherming-kleine-marterachtigen/>
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2012). *Geactualiseerd VNG Model APV*. Opgeroepen op september 24, 2017, van <https://vng.nl/onderwerpenindex/recht/apv/geactualiseerd-vng-model-apv>
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2014). *Handreiking: Paardenhouderij in het Omgevingsrecht*. Den Haag: VNG.
- Vleermuiswerkgroep Nederland. (2017). *Soorten*. Opgeroepen op juni 8, 2017, van <http://www.vleermuis.net/vleermuis-soorten>
- VNG. (2017). *De VNG: kerntaken*. Opgeroepen op februari 10, 2017, van <https://vng.nl/vereniging/de-vng-kerntaken>
- Vogelbescherming Nederland. (2013). *Slot Jaar van de Patrijs*. Opgeroepen op juni 9, 2017, van <https://www.redderijkeweide.nl/slot-jaar-van-de-patrijs/>
- Vogelbescherming Nederland. (2015). *Record aantal Europeanen wil goede EU-natuurwetten*. Opgeroepen op juni 13, 2017, van <https://www.naturetoday.com/intl/nl/nature-reports/message/?msg=22081>
- Wageningen UR. (2017). *Regelgeving invasieve exoten*. Opgeroepen op juni 22, 2017, van <http://www.wur.nl/nl/Expertises-Dienstverlening/Onderzoeksinstituten/plant-research/Praktijkonderzoek-Akkerbouw-Groene-Ruimte-en-Vollegroondsgroenten-AGV/Biobased-gewassen/Agrosysteemkunde-3/Gewasbescherming-en-milieu/Invasieve-plantensoorten-exoten/Regelg>
- Westeinde, M. v. (2013). *De invloed van de interviewer op sociaal wenselijke antwoorden in survey interviews*. Groningen: Faculteit der Letteren, Rijksuniversiteit Groningen.
- WWF. (2016). *Living Planet Report 2016. Risk and resilience in a new era*. Gland, Switzerland: WWF International.

Ingedeeld per complex begrip en dimensies, indicatoren zijn dikgedrukt weergegeven.

WAARDERING

Dimensie: Samenwerking

- Hoe ervaart u de samenwerking met gemeenten/provincies op gebied van natuurwetgeving op dit moment over het algemeen?

Dimensie: Globale natuurtoets uitvoeren in overleg met inhoudelijk expert (gebaseerd op stappen tot implementatie Wnb voor gemeenten)

- Voert uw gemeente een globale **natuurtoets** uit? Wie is hiervoor verantwoordelijk? (n.v.t. voor provincies)
- Heeft uw gemeente/provincie een **ecoloog in dienst**? Zo ja: waarvoor kunt u die benaderen vanuit uw functie? Wordt deze persoon altijd om advies gevraagd bij het verlenen van een natuurontheffing of vvgb (n.v.t. voor gemeenten)? Zo nee: **met welke partijen** overlegt u over het uitvoeren van een natuurtoets (n.v.t. voor provincies)?

Dimensie: Elkaar kennen en gemakkelijk kunnen bereiken (gebaseerd op stappen tot implementatie Wnb voor gemeenten)

- Wie kunt u bij gemeenten/provincie **benaderen voor vragen** over de Wnb?
- **Op welke manier(en)** neemt u **contact** op met uw collega's (van provincie of gemeenten)?
- Hoe ervaart u de **communicatie** met uw collega's (van provincie of gemeenten)?

Dimensie: Natuurtoezicht afstemmen (gebaseerd op stappen tot implementatie Wnb voor gemeenten)

- **Hoe overlegt u** met gemeenten/provincie over de afstemming van natuurtoezicht?
- Overlegt u met **uw eigen handhavers** over welke voorwaarden moeten worden gesteld aan een omgevingsvergunning/natuurontheffing?

Dimensie: Communicatie

- Zorgt de Wnb voor een betere bescherming van natuur in uw gemeente/provincie ten opzichte van voor de Wnb in werking trad?
Waarom? Hoe?
- Wordt er (structureel) gecommuniceerd met gemeenten/provincie over de implementatie en uitvoering van de Wnb?
- Vinden er (structurele) overleggen plaats met (natuur)organisaties over de uitvoering van de Wnb?

KNELPUNTEN

Dimensie: Kennishiaat

- Is er in uw gemeente/provincie bekend **welke beschermde soorten er voor komen**? Zo ja: op welke manier is dit in kaart gebracht?
- Bent u op de hoogte van welke soorten beschermd zijn in uw gemeente/provincie?
- Hoe bepaalt u **welke maatregelen** moeten worden genomen als beschermde soorten aanwezig zijn?
- Wordt er gecontroleerd of beschermde soorten **aanwezig zijn in het plangebied**? Zo ja: door wie? Zo nee: waarom niet?
- Hoe wordt in uw gemeente/provincie gemonitord of er **kans is op schadelijke effecten** voor beschermde soorten door activiteit in het plangebied?
- Zijn er nog **andere gevallen** waarin u merkt dat uw gemeente/provincie een gebrek heeft aan kennis?

Dimensie: Samenwerking

- Welke knelpunten ervaart u in de **samenwerking** met gemeenten/provincies?
- **Hoe** zijn deze volgens u problemen **ontstaan**?

OPLOSSINGSRICHTINGEN

Dimensie: Knelpunten oplossen

- **Hoe** zou u de knelpunten die u zojuist heeft genoemd **willen oplossen**?
- Op welke manier kan uw organisatie die knelpunten **zelf oplossen**?
- **Wie of welke partij** heeft u daarbij nodig?

OVERIG

- Heeft u nog opmerkingen of **andere zaken** die u graag wilt benoemen?
- Welke personen zouden volgens u geschikt zijn als bron voor dit onderzoek?
(validiteitscheck)

EINDE VRAGENLIJST

BIJLAGE II – INTERVIEWVRAGEN BELEIDSVORMING

Ingedeeld per complex begrip en dimensies, indicatoren zijn dikgedrukt weergegeven.

ACHTERGRONDEN

- Wat is de visie van de provincie met betrekking tot natuur en natuurbescherming?
- Wat zijn de grootste wijzigingen binnen uw provincie op het gebied van natuurbescherming ten opzichte van vóór 1 januari 2017?
- Zorgt de Wnb voor een betere bescherming van natuur in uw gemeente/provincie ten opzichte van voor de Wnb in werking trad?
Waarom? Hoe?

BELEIDSVORMING

- Welke personen (functies) zijn binnen de provincie betrokken geweest bij het opstellen van de provinciale verordening/regeling/beleidsregel?

Dimensie: participatie door natuurorganisaties

- Zijn er (natuur/milieu)organisaties betrokken geweest bij het opstellen van het voorstel c.q. voorstellen?
- Zo ja:
 - Welke organisaties waren dit?
 - Hoeveel zeggenschap hadden deze organisaties?
 - Zorgde dit voor wijzigingen in het originele voorstel?
 - Hoe vaak vond er overleg plaats met deze organisaties en via welke kanalen (e-mail, inspraak etc.)?
- Zo nee:
 - Wat is hiertoe de reden geweest?
 - Werd er overlegd met experts binnen de provincie? In welke hoedanigheid?

Dimensie: participatie door gemeenten

- Zijn de gemeenten (of een aantal) in uw provincie betrokken geweest bij het opstellen van het voorstel?
- Heeft de provincie contactmomenten georganiseerd met haar gemeenten?
 - Zo ja: hoe vaak vonden deze plaats?
 - Hoeveel invloed hadden gemeenten op de invulling van de verordening (etc.)?

Dimensie: overige stakeholders

- Welke andere partijen zijn betrokken geweest bij het opstellen van de verordening?

HUIDIG PROCES

Dimensie: communicatie

- Vinden er (structurele) overleggen plaats met **(natuur)organisaties** over de uitvoering en gevolgen van de Wnb?
- Wordt er (structureel) **gecommuniceerd** met gemeenten over de **implementatie** en uitvoering van de Wnb?
- Op welke manier(en) communiceert de provincie met gemeenten over natuurbescherming?
- Hoe ervaart u de communicatie met de **omgevingsdienst(en)**?

OVERIG

- Heeft u nog opmerkingen of **andere zaken** die u graag wilt benoemen?
- Zijn er collega's die volgens u geschikter zijn om deze vragen te beantwoorden dan uzelf? (**validiteitscheck**)

EINDE VRAGENLIJST

Waardering

Weinig aandacht voor
globale natuurtoets

Geen overleg met externe
partijen

Initiatiefnemers niet op
effecten gewezen

Geen contact met andere
gemeenten

Afstemming
natuurtoezicht
onduidelijk

Regelmatig contact
tussen FUMO en
gemeenten

Onduidelijke
samenwerking

Weinig contact tussen
provincie en gemeenten

Knelpunten

Weinig kennis
aanwezige soorten

Geen controle
plangebied

Geen monitoring
schadelijke effecten

Weinig aandacht voor
natuur

Taakverdeling
onduidelijk

Onduidelijke
communicatie

Weinig budget

Geen verandering

Oplossingsrichtingen

Provincie moet
proactiever worden

Betere communicatie
nodig

Checklist Wabo-
procedure

Behoefte aan
kennisdeling

Waardering

Hoge ambities

Meer aandacht onder gemeenten

Regelmatig overleg met natuurorganisaties en adviesbureaus

Gemakkelijkere procedure door handreiking

Goede samenwerking tussen gemeenten en provincie

Samenwerkingsverbanden tussen gemeenten

Provinciale samenwerkingsverbanden

Gemakkelijk contact met provincie

TH volledig door RUD

Knelpunten

Aanwezigheid soorten onduidelijk

Weinig financiële middelen beschikbaar

Lager draagvlak door strenge handhaving

Vergunningsvrije activiteit lastig te handhaven

Oplossingsrichtingen

Behoefte aan gebiedsgerichte aanpak

Behoefte aan structurele financiële ondersteuning

Behoefte aan structurele bijeenkomsten

Meer actieve houding stimuleren

Waardering

Bestuurlijke aandacht
voor natuur

Gebruik handreiking

Gebruik
inventarisatiekaart

Goede ecologische
ondersteuning

Actief ecologen­netwerk

Betrokkenheid
natuurorganisaties

Samenwerkingsverbanden
tussen gemeenten

Veel overleg provincie en
RUD's

Prominentere rol
gemeenten

Knelpunten

Kennisgebrek proces

Hoge kosten onderzoek

Onduidelijke afspraken
controle meldingen

Oplossingsrichtingen

Behoefte aan checklist
Wabo-procedure

Behoefte aan
meer kennisdeling

Behoefte aan landelijke
afstemming proces

Behoefte aan
gebiedsgerichte aanpak

Behoefte aan afspraken
over meldingen

Waardering

Controle volledigheid
natuurtoets door
handreiking

Inhuren externe ecooloog

Weinig externe betrokken
(natuur)organisaties

Communicatie krijgt vorm

Afspraken TH mogelijk met
RUD's

Meer samenwerking
gemeenten met ODBN

Weinig samenwerking
tussen gemeenten en
provincie

Geringe aandacht

Natuurbescherming
bestuurlijke ambitie

Knelpunten

Weinig aandacht voor
natuur

Intern kennisniveau laag

Onduidelijke rolverdeling

Oplossingsrichtingen

Heldere communicatie
nodig

Behoefte aan
(expert)bijeenkomsten

Behoefte aan kennisdeling

Checklist Wabo-procedure

Behoefte aan
gebiedsgerichte aanpak

Meer actieve houding
stimuleren

Waardering

Sneller
vergunningtraject
door handreiking

Gemeenten
moeten provincie
actief benaderen

Knelpunten

Meer aandacht
voor natuur nodig

Eisen
gebiedsgerichte
aanpak
onduidelijk

Geen richtlijnen
handhaving en
monitoring

Oplossingsrichtingen

Gebiedsgerichte
aanpak voor
ecologie en
economie

Meer aandacht
voor natuur
creëren