



'Groen in de Gemeente'

*Gemeenten en de Wet
natuurbescherming*

Toetsing van: Afstudeeronderzoek RE 441C

Hogeschool Leiden

Daisy Meeuwissen – s1070741

Law 4A

Opleiding HBO-Rechten

Thijs Akkerman

23 juni 2015

Reguliere kans

Jaar 4, blok 15 en 16

‘Groen in de gemeente’

Gemeenten en de Wet natuurbescherming

Student: D. (Daisy) Meeuwissen

Studentnummer: s1070741

Opleiding: HBO-rechten

Modulecode: RE441C

Opdrachtgever: Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Afdeling: expertisecentrum fysiek domein

Begeleider opdrachtgever: Drs. P.L. (Paul) Picauly

Onderwijsinstelling; Hogeschool Leiden

Afstudeerbegeleider: Mr. T. (Thijs) Akkerman

Onderzoeksdocent: Mr. Drs. G. (Gerdo) Kuiper

Plaats en inleverdatum: Leiden, 23 juni 2015

Voorwoord

Het rapport dat voor u ligt is de afsluiting van mijn afstudeerperiode bij de Vereniging van Nederlandse gemeenten, binnen het Expertisecentrum Fysiek Domein. Het schrijven van een onderzoek met betrekking op natuurwetgeving is een leerzame, maar soms ook moeilijke weg geweest binnen de kaders van deze ingewikkelde materie.

Een half jaar geleden had ik niet gedacht dat mijn afstudeeronderzoek zou plaatsvinden in het kader van natuurwetgeving. Desalniettemin was ik erg blij met de mogelijkheid die mij geboden werd om binnen de VNG onderzoek te verrichten en sprak het onderwerp mij ook aan. De enige kennis die ik bezat in het kader van natuurwetgeving was terug te voeren naar het vak Omgevingsrecht uit mijn tweede jaar, waar het natuuraspect een heel klein zijspoor was. Hierdoor ben ik met eigenlijk vrijwel geen kennis het onderwerp binnengestapt, wat het schrijven van een scriptie een enorme uitdaging heeft gemaakt. Ondertussen zijn mijn vaardigheden en juridische kennis aanzienlijk verbeterd en kan ik ook met trots het eindproduct presenteren.

Graag zou ik mijn dankwoord in het bijzonder willen richten aan Paul Picauly, mijn begeleider binnen de VNG, voor zijn begeleiding en enthousiasme voor het onderwerp. Zijn interesse in het onderwerp heeft voor een aantal kritische vraagstellingen gezorgd waardoor ik ook op scherp werd gezet. Daarnaast zou ik ook graag Marco Lurks, omgevingsjurist binnen de VNG, willen bedanken. Dankzij zijn aanwijzingen, tips en feedback heb ik een goed geconstrueerd juridisch kader neer kunnen zetten. Mijn dankwoord gaat eveneens uit naar Thijs Akkerman en Gerdo Kuiper. Dank voor de tips, de feedback en het vertrouwen in een geslaagd onderzoek. Een laatste dankwoord gaat uit naar de medewerkers van de gemeenten die ik heb mogen interviewen. Zonder hen zou dit eindproduct niet tot stand gekomen zijn.

Daisy Meeuwissen

Juni 2015, Leiden

Samenvatting

Op dit moment bestaat de natuurwetgeving uit de volgende drie wetten; de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora en faunawet en de Boswet. In deze wetten zijn, naast taken en bevoegdheden voor de Rijksoverheid en de provincie, ook taken en bevoegdheden weggelegd voor gemeenten.

In de Flora en faunawet en Natuurbeschermingswet worden regels gegeven over het behoud van soorten en gebieden. Deze regels horen door gemeenten meegenomen te worden in de instrumenten die zij tot hun beschikking hebben. Daarnaast kunnen er binnen gemeenten verordeningen worden vastgelegd in het kader van de instandhouding van het bosareaal. De Boswet is hierbij onmisbaar.

Binnen de taken en bevoegdheden van de huidige wetgeving zal er iets gaan veranderen als de het wetsvoorstel van de Wet natuurbescherming in werking zal treden. Het is de bedoeling dat dit wetsvoorstel in 2016 zijn entree zal maken. Deze wet is een samenvoeging van de genoemde huidige natuurwetgeving.

De VNG heeft haar zorgen geuit over deze nieuwe Wet natuurbescherming en wat dit voor gemeenten zal gaan betekenen. Als belangenorganisatie voor gemeenten wordt er door de VNG dan ook actief gelobbyd richting de Tweede Kamer. Dit onderzoek is een van de documenten die in het lobbytraject zal worden meegenomen. Het onderzoek geeft uiteindelijk een advies aan de VNG voor het lobbytraject, met betrekking op de vraagstukken omtrent de ruimtelijke ordening, die bij gemeenten liggen ten aanzien van de bestuurlijke en ambtelijke uitvoerbaarheid het wetsvoorstel Wet natuurbescherming.

Uit het onderzoek is duidelijk geworden dat er wel degelijk wat zal gaan veranderen. In het juridisch kader is uiteengezet wat juridisch gezien de taken en verantwoordelijkheden zijn voor gemeenten in zowel de huidige als de nieuwe wetgeving. In de resultaten is informatie uit de interviews weergegeven waarin de praktijk tot uiting komt van de huidige natuurwetgeving en de verwachtingen ten aanzien van de Wet natuurbescherming. Op aanvraag van de VNG is in de resultaten een onderscheid gemaakt tussen grote, middelgrote en kleine gemeenten. Om de validiteit te waarborgen is gekozen voor gemeenten die aan het Natura 2000 landschap 'Rivierengebied' zijn gelegen.

Er vinden een aantal kleine veranderingen plaats, waarvoor gemeenten naar verwachting geen gehele werkprocessen hoeven aan te passen. Zo zullen er een aantal beschermde soorten en natuurgebieden verdwijnen, maar komen daar ook nieuwe soorten en gebieden voor in de plaats. De gemeente krijgt een aantal extra opties, zoals bij de gedragscode, maar ook een aantal punten om rekening mee te houden, zoals de internationale structuurvisie en de provinciale structuurvisie.

Aan de andere kant zijn er ook wat grotere constatering gedaan. Zo zullen er bij de bestemmingsplannen met een aantal zaken extra rekening gehouden moeten worden, zoals de PAS en de doorwerking van beheerplannen van Natura 2000 gebieden. Daarnaast vindt er een grote wetswijziging plaats in het kader van vergunningaanvragen. Waar de initiatiefnemer voorheen twee keuzes had voor een aanvraag met natuuraspect, is dit bij de Wet natuurbescherming niet langer het geval. Daarnaast wordt er een extra verantwoordelijkheid bij de gemeente gelegd, waar zowel de VNG als een aantal gemeenten niet blij mee is.

In de conclusies zijn de resultaten van de kleine, middelgrote en grote gemeenten naast elkaar gelegd om te zien waar de verschillen zitten. Hierin wordt ook duidelijk dat de grote gemeenten in een aantal gevallen niet aansluiten op de andere gemeenten. Voor de andere gevallen geldt dit voor de kleine gemeenten. In dit opzicht is er binnen de grote gemeenten een helderdere structuur in het kader van een juiste uitvoering. Dit is te verklaren door de professionele kennis die deze gemeenten bezitten. In de kleine gemeenten is het natuuraspect echter veelal bij een medewerker geplaatst die ook vele andere aspecten onder zijn hoede heeft. Hierdoor wordt 'Natuur' een van de vele componenten waar iets mee moet gebeuren. De conclusie geeft uiteindelijk weer waar de VNG zich, naar aanleiding van dit onderzoek, op zou moeten richten in het lobbytraject naar de Tweede Kamer.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	9
1.1 Aanleiding en probleemanalyse.....	9
1.2 Doelstelling	10
1.3 Centrale vraag en deelvragen	11
1.4 Begrippen.....	11
1.5 Onderzoeksmethoden	12
2. Juridisch kader	15
2.1 Soorten en gebieden.....	15
2.1.1 Soorten.....	15
2.1.1 Gebieden.....	15
2.2 De structuurvisie	16
2.2.1 Wet natuurbescherming	17
2.3 Het opstellen van bestemmingsplannen	17
2.3.1 Soorten.....	18
2.3.1.1. Wet natuurbescherming	19
2.3.2 Gebieden	19
2.3.2.1. Beschermde landschapsgezichten	20
2.3.2.1.1 Wet natuurbescherming	20
2.3.2.2 Beschermde natuurmonumenten.....	20
2.3.2.2.1 Wet natuurbescherming	20
2.3.2.3 Natura 2000 gebied.....	21
2.3.2.3.1 Wet natuurbescherming	21
2.3.2.4 EHS gebieden en gebieden met natuurwaarden	23
2.3.2.4.1 Wet natuurbescherming	23
2.4 Verordeningen.....	23
2.4.1 Vellen van houtopstanden	23
2.4.1.1 Wet natuurbescherming	24
2.5 De vergunningverlening.....	24
2.5.1 Beschermde dier- en plantensoorten	26
2.5.2 Beschermde natuurmonumenten en Natura 2000 gebieden.....	27
2.5.2.1 Wet natuurbescherming	27
2.6 Gedragscodes	28
2.6.1 Wet natuurbescherming	28
3. Resultaten huidige natuurwetgeving.....	29
3.1 Grote gemeenten.....	29
3.1.1 Bestemmingsplannen en Structuurvisies	29
3.1.2 Verordeningen	30
3.1.3 Vergunningverlening.....	30
3.1.4 Gedragscodes.....	31
3.2 Middelgrote gemeenten	32
3.2.1 Bestemmingsplannen en Structuurvisies.....	32

3.2.2 Verordeningen	33
3.2.3 Vergunningverlening	33
3.2.4 Gedragscodes	34
3.3 Kleine gemeenten	34
3.3.1 Bestemmingsplannen en Structuurvisies	34
3.3.2 Verordeningen	35
3.3.3 Vergunningverlening	36
3.3.4 Gedragscodes	37
4. Resultaten nieuwe wetgeving	38
4.1 Grote gemeenten	38
4.1.1 Bestemmingsplannen en Structuurvisies	38
4.1.1.1 De programmatische aanpak stikstof	38
4.1.1.2 De beheerplannen	38
4.1.2 Vergunningverlening	39
4.1.2.1 Verplicht aanhaken	39
4.1.2.2 Toezicht en handhaving	40
4.2 Middelgrote gemeenten	40
4.2.1 Bestemmingsplannen en Structuurvisies	40
4.2.1.1 De programmatische aanpak stikstof	40
4.2.1.2 De beheerplannen	41
4.2.2 Vergunningverlening	42
4.2.2.1 Verplicht aanhaken	42
4.2.2.2 Toezicht en handhaving	42
4.3 Kleine gemeenten	43
4.3.1 Bestemmingsplannen en Structuurvisies	43
4.3.1.1 De programmatische aanpak stikstof	43
4.3.1.2 De beheerplannen	43
4.3.2 Vergunningverlening	44
4.3.2.1 Verplicht aanhaken	44
4.3.2.2 Toezicht en handhaving	45
5. Conclusies en aanbevelingen	46
5.1. Conclusie	46
5.2. Aanbevelingen	49
6. Literatuurlijst	50
7. Parlementaire documentatie	52

Awb	Algemene wet bestuursrecht
APV	Algemene plaatselijke verordening
Barro	Besluit algemene regeling ruimtelijke ordening
Bro	Besluit ruimtelijke ordening
College van B&W	College van burgemeester en wethouders
EHS	Ecologische hoofdstructuur
Ffw	Flora en faunawet
GIS	Geografisch informatiesysteem
Minister van EZ	Minister van economische zaken
Nbw (1998)	Natuurbeschermingswet 1998
NDFF	Nationale Databank Flora en Fauna
PAS	programmatische aanpak stikstof
SVIR	Structuurvisie infrastructuur en ruimte
vvgb	verklaring van geen bedenkingen
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wm	Wet milieubeheer
Wro	Wet Ruimtelijke Ontwikkeling

Begrippenlijst

beschermd landschapsgezicht	Een inrichting van (on)bebouwde terreinen dat vanwege zijn uiterlijke verschijningsvorm historisch-landschappelijk van algemeen belang is.
Beschermd natuurmonument	Een terrein, water, of combinatie hiervan, dat van algemeen belang is om zijn natuurwetenschappelijke betekenis of zijn natuurschoon
Bevoegde instantie	Algemene term wanneer gesproken wordt over de instantie die ofwel een Nbw-vergunning ofwel een ontheffing Ffw (beide ook mogelijk in de vorm van een vvgb) verleend.
Ecologische hoofdstructuur	Stelsel van ecologische hoogwaardige natuurgebieden van internationaal of nationaal belang dat strekt tot de veiligstelling van ecosystemen met de daarbij behorende soorten.
Gedragscode bestendig beheer en onderhoud	Beheer en onderhoud betreft werkzaamheden die regelmatig terugkeren. De maatregelen zijn cyclisch van karakter. Het is van belang dat de populaties van beschermde soorten zich hebben kunnen aanpassen aan het beheer en dat de functie door de werkzaamheden niet verandert.
Gedragscode bestendig gebruik	Bestendig gebruik betreft activiteiten die al jaren plaatsvinden op dezelfde manier en niet hebben verhinderd dat zich beschermde soorten vestigen. Hierbij is sprake van een inpassing in de landschappelijke kwaliteit van een gebied. Bij afwijken van de gebruikelijke gang van zaken betreft het geen bestendig gebruik meer.
Gedragscode ruimtelijke ontwikkeling	Hieronder wordt een breed scala van grootschalige of kleinschalige activiteiten verstaan. Het gaat doorgaans om ingrijpende veranderingen die leiden tot een functieverandering of uiterlijke verandering van het gebied.
Habitatrichtlijn	Deze Richtlijn bevat wetgeving die door de Europese Unie is opgesteld (Richtlijn 92/43/EEG) en heeft als doel om de veelheid aan planten en dieren te behouden door het in stand houden van hun natuurlijke leefgebieden.

Initiatiefnemer	Een persoon, bedrijf, of ieder ander die bevoegd is, die uiteindelijk de aanvraag van de vergunning doet. Dit kan een omgevingsvergunning zijn, maar ook een ontheffing Ffw of een Nbw-vergunning.
Instandhoudingsmaatregel	Dit betreft een doel dat geformuleerd is waarbij het duurzaam voortbestaan van de betreffende soorten en/of habitats beschreven wordt.
Milieueffectrapportage	Dit betreft een door de overheid verplicht openbaar onderzoek naar de mogelijke milieugevolgen voor bepaalde activiteiten of ingrepen nabij Natura 2000 gebieden.
Mitigerende maatregelen	Als niet kan worden voorkomen, wordt gekeken of de nadelige effecten van een besluit of feitelijk handelen, op beschermde soorten of gebieden, kunnen worden verzacht door maatregelen te treffen.
Natura 2000 gebied	Een Europees ecologisch netwerk dat bestaat uit speciale beschermingszones, zoals deze zijn omschreven in Richtlijn 2009/147/EG en Richtlijn 92/43/EEG.
Significante gevolgen	Hiervan is sprake wanneer een plan of project het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen in de weg staat, doordat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van de soorten verslechteren of een verstorend effect kunnen hebben.
Vogelrichtlijn	Deze Richtlijn bevat wetgeving die door de Europese Unie is opgesteld (Richtlijn 79/409/EEG) en heeft als doel om alle in het wild levende vogelsoorten en hun leefgebieden te beschermen.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en probleemanalyse

Huidige wetgeving

Om de aanleiding duidelijk te maken wordt eerst de huidige situatie geschetst van wat de VNG ziet als een grote zorgelijke verandering.

In de huidige wetgeving wordt duidelijk dat wanneer locatiegebonden activiteiten verricht worden, waarbij sprake is van gevolgen voor beschermde natuurmonumenten, Natura 2000 gebieden of beschermde soorten, voor dat natuuraspect een vergunning moet worden aangevraagd. Dit kan een ontheffing zijn in de zin van de Ffw of een vergunning in de zin van de Nbw. Deze ontheffing of vergunning wordt verleend door de daarvoor bevoegde instantie. Wanneer er eveneens sprake is van een activiteit in het kader van de omgevingsvergunning, vind deze verlening plaats door het daarvoor bevoegde gezag. Dit betreft het College van B&W.

Op dit moment hebben aanvragers twee opties wanneer sprake is van een omgevingsvergunning in combinatie met een ontheffing Ffw of vergunning Nbw 1998;

- Aanvragers vragen in één keer alle vergunningen aan bij de gemeente, die vervolgens de vergunning omtrent het natuuraspect aanvraagt bij de bevoegde instantie.
- Aanvragers gaan rechtstreeks naar de bevoegde instantie om daar de vergunning omtrent het natuuraspect aan te vragen, waarna de omgevingsvergunning middels een aparte procedure bij het College van B&W wordt aangevraagd.

Uit de praktijk wordt duidelijk dat initiatiefnemers vaak voor de tweede optie kiezen. In gesprekken tussen VNG en gemeenten is naar voren gekomen dat natuurvergunningen vaak rechtstreeks worden aangevraagd bij de bevoegde instantie, en waarna hierover meer zekerheid bestaat, de omgevingsvergunning bij het College van B&W wordt aangevraagd. In de praktijk betekent dit dat gemeenten niet vaak te maken krijgen met aanvragers die alle vergunningen in één keer bij de gemeente neerleggen.¹

Verder zijn aanvragers in eerste instantie verantwoordelijk voor een volledige aanvraag. Echter, berust op de gemeente ook de verantwoordelijkheid om na te gaan of deze aanvraag volledig is. Zodra dit niet het geval is zou de verplichting moeten worden gesteld dat de informatie wordt aangevuld. Gemeenten hebben hierbij een inspanningsplicht en een informatieplicht. Echter, zo stelt VNG, ontbreekt bij gemeenten vaak kennis waar het gaat om deze volledigheidstoets.

Nieuwe wetgeving

Het is de bedoeling dat het wetsvoorstel van de Wet natuurbescherming in 2016 zijn entree zal maken. De situatie van de huidige wetgeving zal dan in ieder geval een grote verandering ondergaan, waarvan de VNG betwijfelt of het de gemeenten, die deze verandering zullen ondervinden, op dit moment ten goede zal komen. Wanneer aanvragers een omgevingsvergunning willen aanvragen en er is eveneens sprake van een natuuraspect, zijn er in de nieuwe wet geen twee opties meer.

De bedoeling van het nieuwe wetsvoorstel is dat de aanvraag voor het natuuraspect in één keer wordt aangevraagd met de andere vergunningen die nodig zijn voor de te verrichten activiteit. De gemeenten krijgt door deze wijziging alle aanvragen binnen. De situatie dat het natuuraspect beoordeeld wordt door de daarvoor bevoegde instantie, blijft ook van kracht in de nieuwe wetgeving. Gemeenten moeten echter wel zelf in staat zijn te onderkennen of natuuraspecten in het geding zijn. De VNG geeft aan dat deze kennis de huidige situatie voornamelijk bij de provincie en het Rijk ligt. Een verdere wijziging is dat de toezicht en handhaving voor alle aspecten van de aanvraag, dus ook het natuuraspect, bij de gemeenten komt te liggen.

¹ Citaat beleidsmedewerker fysiek domein VNG (dhr. Paul Picauly) van 18 maart 2015.

Deze grote wijziging is de eerste aanleiding geweest voor de VNG om een onderzoek te laten uitvoeren naar de nieuwe Wet natuurbescherming. De VNG wil graag in zijn geheel in kaart gebracht hebben hoe de soorten en gebieden doorwerken in de gemeentelijke instrumenten en waar de nieuwe Wet natuurbescherming hier wijzigingen inbrengt. Daarnaast zijn er zorgen om inhoudelijke kennis bij gemeenten. Ook dit aspect zal in het onderzoek aan bod komen.

De nieuwe wetgeving bevat verder een aantal onduidelijkheden als het gaat om de wijze waarop natuur en ruimtelijke ordening zullen gaan samenhangen. In de nieuwe wetgeving zullen de meeste taken die bij de Rijksoverheid liggen naar de provincie gedecentraliseerd worden.² De instrumenten van gemeenten om ruimtelijke ordening vorm te geven, blijven hetzelfde in de nieuwe wetgeving. De aandacht gaat in de nieuwe wetgeving echter vooral uit naar de decentralisatie, terwijl er voor de gemeente, ondanks dat de ruimtelijke instrumenten hetzelfde blijven, ook veranderingen te verwachten zijn.

Het onderzoek

De VNG is vertegenwoordiger van 393 gemeenten in Nederland en bemoeit zich met de uitvoeringsmogelijkheden van het wetsvoorstel van de nieuwe wet. Middels de code interbestuurlijke verhoudingen kan de VNG aandacht vragen voor de bestuurlijke en ambtelijke uitvoerbaarheid waar het gemeenten betreft.³ Waar het betreft de bestuurlijke uitvoerbaarheid moet het College van B&W in staat zijn een invulling te geven aan de regelgeving van de wet, omdat het tot hun taken behoort zelfstandig wetten en regelingen van het Rijk en de provincie uit te voeren. Daarnaast moet er ook voldoende geld ter beschikking zijn om een beleid uit te voeren.

In juni 2014 is het wetsvoorstel aangepast door een nota van wijziging. Naar aanleiding van deze nota heeft de VNG een brief gestuurd naar de tweede kamer, waar het wetsvoorstel op dit moment nog ligt, met daarin haar opvattingen over het wetsvoorstel en de nota van wijziging. De zorgen van de VNG betreffende de gevolgen voor gemeenten en de onduidelijkheden uit het wetsvoorstel zijn door de staatssecretaris van economische zaken met een positieve twist afgedaan.⁴ Hierdoor heeft de VNG nog niet de aandacht weten te krijgen die zij willen voor de knelpunten in de bestuurlijke en ambtelijke uitvoerbaarheid van gemeenten met betrekking tot het nieuwe wetsvoorstel.

Omdat de VNG toch het vraagstuk omtrent de bestuurlijke en ambtelijke uitvoerbaarheid van gemeenten onder de aandacht wil brengen, willen zij een lobbytraject starten met de Staten-Generaal en het departement. In dit lobbytraject wil de VNG het departement laten inzien dat er wel degelijk uitvoeringsgevolgen zijn voor gemeenten en dat zij dit niet zomaar kunnen ondervangen omdat de situatie op dit moment, zo stelt VNG, ook al niet op orde is. De resultaten van mijn onderzoek zullen meegenomen worden in het lobbytraject om de praktijksituatie duidelijk te maken en om daarbij te laten zien hoe gemeenten omgaan met de huidige natuurwetgeving en wat hun verwachtingen zijn ten aanzien van de nieuwe natuurwetgeving.

1.2 Doelstelling

Het doel van het onderzoek is om de VNG een inzicht te bieden middels een inventarisatie waar zowel binnen de huidige natuurwetgeving als de verwachtingen binnen het voorstel van de nieuwe Wet natuurbescherming voor gemeenten de knelpunten liggen. De knelpunten van gemeenten liggen bij de vragen of zij de regelgeving helder vinden, weten wat de wet inhoudt, wat hun taken zijn, of gemeenten voorzien wat zij nodig hebben voor hun uitvoeringstaken en of zij hierbij voldoende middelen tot hun beschikking hebben.

Uit de gegevens die naar voren komen door middel van wetsanalyses en literatuur voor het theoretisch/juridische gedeelte van het onderzoek, wordt vastgesteld wat de taken en bevoegdheden zijn in de huidige wetgeving en die van het huidige wetsvoorstel. Daarnaast wordt een vergelijking gemaakt om te zien

² Citaat uit overleg natuurbeleid van 6 februari 2015, (locatie: Stadsplateau 1, Utrecht).

³ Art. 4 code interbestuurlijke verhoudingen.

⁴ Kamerstukken II 2014/15, 33348, nr. 9 p. 30-31 (NV II).

wat de verschillen zijn tussen de huidige wetgeving en het wetsvoorstel. Deze gegevens vormen de topics voor het praktijkgedeelte.

De gegevens uit het praktijkgedeelte van het onderzoek komen tot stand door middel van interviews met een even aantal kleine/middelgrote/grote gemeenten die aan het Natura 2000 landschap 'Rivierengebied' zijn gelegen. Middels deze interviews wordt geïnterviewd waar nu precies de bestuurlijke en ambtelijke knelpunten van gemeenten liggen en of dit verschilt bij de kleine/middelgrote/grote gemeenten. De vraagstukken worden opgesteld aan de hand van het theoretisch/juridische gedeelte van het onderzoek.

Middels de inventarisatie kan een advies gegeven worden aan de VNG. In dit advies wordt aangegeven op welk soort problemen de VNG zich kan gaan toeleggen binnen het lobbytraject dat aangegaan wordt met de Staten-Generaal en het departement. In het lobbytraject wordt gelobbyd om te ondervangen of de bestuurlijke en ambtelijke taken die gemeenten zijn toebedeeld ook uitvoerbaar zijn en hoe gemeenten hier tegenaan kijken.

1.3 Centrale vraag en deelvragen

Hoofdvraag:

Welk advies kan gegeven worden aan de VNG voor het lobbytraject richting de Tweede Kamer, met betrekking tot de vraagstukken omtrent de ruimtelijke ordening die bij gemeenten liggen ten aanzien van de bestuurlijke en ambtelijke uitvoerbaarheid van wetsvoorstel 33348 (Wet natuurbescherming) bij zowel grote, middelgrote als kleine gemeenten die gelegen zijn aan het Natura 2000 landschap 'Rivierengebied'?

Deelvragen:

1. Wat zijn op dit moment juridisch gezien de taken en bevoegdheden van gemeenten ten aanzien van de huidige natuurwetgeving (Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en faunawet en de Boswet) op bestuurlijk en ambtelijk niveau?
2. Wat zijn juridisch gezien de taken en bevoegdheden van gemeenten onder wetsvoorstel 33348 (Wet natuurbescherming) op bestuurlijk en ambtelijk niveau?
3. Waarin verschillen de taken en bevoegdheden van gemeenten van de huidige natuurwetgeving ten aanzien van het wetsvoorstel Wet natuurbescherming op bestuurlijk en ambtelijk niveau?
4. Van welke aspecten binnen de bij gemeenten belegde taken en bevoegdheden in het kader van de huidige natuurwetgeving achten gemeenten dat deze wel/niet in voldoende mate kunnen worden uitgevoerd op ambtelijk niveau?
5. Van welke aspecten binnen de taken en bevoegdheden die bij gemeenten worden belegd in het kader van wetsvoorstel 33348 (Wet natuurbescherming) verwachten gemeenten dat zij die wel/niet in voldoende mate kunnen uitvoeren op ambtelijk niveau?

1.4 Begrippen

Grote gemeenten;	Gemeenten met meer dan 60.000 inwoners
Middelgrote gemeenten;	Gemeenten met tussen de 30.000 – 60.000 inwoners
Kleine gemeenten;	Gemeenten met tussen de 0 en 30.000 inwoners
Rivierengebied;	de Natura 2000 gebieden die gecategoriseerd zijn binnen het landschap 'Rivierengebied'.

1.5 Onderzoeksmethoden

Het theoretisch-juridische onderzoeksgedeelte:

1. **wetsanalyse** (analyse van wet- en regelgeving)
 2. **literatuuronderzoek** (vakbladen/handboeken)
 - *Wat zijn op dit moment juridisch gezien de taken en bevoegdheden van gemeenten ten aanzien van de huidige natuurwetgeving (Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en faunawet en de Boswet)?*
- Deze deelvraag zal beantwoord worden aan de hand van de huidige natuurwetgeving betreffende de Nbw 1998, de Ffw en de Boswet. Tevens zijn de Wabo en de Wro van belang waar het gaat om de ruimtelijke instrumenten die gemeenten tot hun beschikking hebben. Daarnaast zal het handboek 'natuur en ruimte' een bijdrage leveren omdat hierin bondig de huidige natuurwetgeving beschreven staat met alle bijkomendheden. Ook het platform 'natuur in de gemeente' dat zijn eigen magazine heeft, plaatst artikelen die betrekking hebben op de huidige situatie van natuur in gemeenten en bevat informatie die kan worden opgenomen voor de beantwoording van deze deelvraag. Ten slotte zijn er nog een aantal losse artikelen die geschreven zijn door professionals uit het werkveld. Deze stukken bieden eveneens een aanvulling op de beantwoording van deze deelvraag.
- *Wat zijn juridisch gezien de taken en bevoegdheden van gemeenten onder wetsvoorstel 33348 (Wet natuurbescherming)?*

De informatie omtrent wetsvoorstel Wet natuurbescherming is te vinden in de kamerstukken. Dit betreft het wetsvoorstel van 2012, de eerste nota van wijziging en de tweede nota van wijziging, de memorie van toelichting, advies van de Raad van State, de nota naar aanleiding van het verslag en overige verslagen. In het boek 'natuur en ruimte' wordt enigszins ingegaan op het wetsvoorstel waar informatie uit te halen valt. Sommige informatie is gedateerd en daarom zijn de ministeriële stukken belangrijk om erbij te houden. Het platform 'natuur in de gemeente' houdt zich tevens bezig met het nieuwe wetsvoorstel dus ook uit die stukken valt informatie te halen. Daarnaast willen zij het eindresultaat van het onderzoek graag opnemen in een artikel waardoor zij tussendoor ook goed benaderbaar zullen zijn indien er aanvullende informatie nodig is.

- *Waarin verschillen de taken en bevoegdheden van gemeenten van de huidige natuurwetgeving ten aanzien van het wetsvoorstel Wet natuurbescherming?*

Met de resultaten uit de eerste en tweede deelvraag zal duidelijk worden waar de verschillen in de huidige natuurwetgeving en de nieuwe wetgeving ligt. De verschillen worden vastgesteld waardoor ook de verwachting is dat onduidelijkheden uit het wetsvoorstel al in theoretisch opzicht naar voren komen. In het praktijkdeel zal verder ingezoomd worden op deze verschillen.

Het praktijkonderzoeksgedeelte:

3. **interviews** (beleidsmedewerkers 'natuur' van gemeenten)
 - *Van welke aspecten binnen de bij gemeenten belegde taken en bevoegdheden in het kader van de huidige natuurwetgeving achten gemeenten dat deze wel/niet in voldoende mate kunnen worden uitgevoerd?*
 - *Van welke aspecten binnen de taken en bevoegdheden die bij gemeenten worden belegd in het kader van de Wet natuurbescherming verwachten gemeenten dat zij die wel/niet in voldoende mate kunnen uitvoeren?*

Beide deelvragen van het praktijkonderzoeksgedeelte worden beantwoord aan de hand van interviews. Het is echter onmogelijk om 393 gemeenten te interviewen. Daarbij zijn de verschillen tussen de diverse gemeenten zo groot dat er met steekproefsgewijs interviewen geen bruikbare resultaten uitkomen. Om deze reden wordt voor het interviewen gezocht naar vergelijkbare waarden binnen gemeenten.

Omdat het onderzoek plaatsvindt in het kader van natuurwetgeving, is in overleg met de VNG gekozen voor gemeenten die aan Natura 2000 gebieden liggen. Om de Natura 2000 gebieden te specialiseren is gekozen voor één van de acht landschappen van Natura 2000 gebieden; het 'Rivierengebied'. De reden dat voor dit landschap is gekozen, is dat de VNG het liefst een zo breed mogelijke inventarisatie wil hebben. Het landschap 'Rivierengebied' beslaat de onderste 6 provincies van Nederland, wat voldoet aan een redelijk groot oppervlak. Andere landschappen bevatten alleen specifieke delen van Nederland, waardoor de inventarisatie te veel beperkt blijft om als resultaat mee te nemen in het lobbytraject.

De VNG heeft daarnaast aangegeven dat zij een belang hebben bij een inventarisatie binnen grote, middelgrote en kleine gemeenten. De reden hiervoor is dat de VNG wil weten of de gevolgen van de wet invloed hebben op de grootte van gemeenten. Grote gemeente zitten organisatie-technisch vaak anders in elkaar dan de kleinere gemeenten.

Binnen de gemeenten wordt het interview afgenomen met de beleidsmedewerker die het onderwerp 'natuur' in zijn portefeuille heeft. Indien een gemeente er een heeft aangesteld, zal dit de stadsecoloog zijn, echter heeft niet iedere gemeente een stadsecoloog.

Aan de veertien Natura 2000 gebieden die onder het landschap 'Rivierengebied' vallen, zijn 73 gemeenten gekoppeld. Deze gemeenten zijn onderverdeeld in groot, middelgroot en klein. Aan de hand hiervan zijn steekproefsgewijs 9 gemeenten gekozen (rekening houdend dat er in ieder geval uit iedere provincie één gemeente is gekozen).

Gemeenten;	Groot/middelgroot/klein;	Inwoneraantal;
Rotterdam (Zuid-Holland)	Groot	618359
Sittard-Geleen (Limburg)	Groot	93691
Zwolle (Overijssel)	Groot	123159
Tiel (Gelderland)	Middelgroot	41775
Twenterand (Overijssel)	Middelgroot	33929
Utrechtse heuvelrug (Utrecht)	Middelgroot	47951
Boxmeer (Noord-Brabant)	Klein	28147
Lingewaal (Gelderland)	Klein	11060
Zederik (Zuid-Holland)	klein	13656

Het interview is opgedeeld in drie gedeelten. Het eerste gedeelte is een introductie waarbij het onderwerp 'natuur' binnen de gemeente centraal staat om helder te krijgen op welke wijze dit onderwerp een rol inneemt binnen de geïnterviewde gemeenten. Vervolgens wordt er gekeken naar de huidige wetgeving, om te constateren hoe de kennis op dit moment onder de huidige natuurwetgeving tot uiting komt. Ten slotte wordt gekeken naar de nieuwe wetgeving, om een inzicht te krijgen hoe gemeenten hier tegenaan kijken en wat hun verwachtingen zijn.

In de resultaten zullen de huidige natuurwetgeving en de nieuwe wet per gemeentesoort (groot, middel, klein), weergegeven worden. Deze resultaten kunnen, waar dat nodig is, verduidelijkt worden door de uitleg die gemeenten hebben gegeven bij de introductie van natuur binnen de gemeente. In dat opzicht hebben de interviewvragen van het kopje 'natuur in de gemeente' alleen een eventuele verhelderende functie bij de resultaten van de huidige natuurwetgeving en de nieuwe wet.

De interviews zijn, gezien de planning, gelijktijdig opgezet met het maken van het juridisch kader. In dat opzicht staan de vragen⁵ niet in chronologische volgorde ten aanzien van het juridisch kader. In de resultaten is dit echter wel het geval.

De geïnterviewde gemeenten zijn ieder op hun eigen wijze (veelal middels een paraaf) akkoord gegaan met de inhoud van de gespreksverslagen die na afloop van de interviews zijn gemaakt. Na deze goedkeuring zijn echter de citaten nog tussen aanhalingstekens gezet en zijn een aantal verslagen taal-technisch aangepast vanwege foutieve grammatica.

Verder verdient het nog een aparte opmerking dat een van de geïnterviewde medewerkers, de heer Maarten Kaales, het interview heeft gedaan op persoonlijke titel, waardoor de gemeentenaam in de resultaten niet wordt genoemd. Echter zal in het gespreksverslag in de bijlage te lezen zijn aan welke gemeente de heer Kaales is gekoppeld.

⁵ Bijlage 1.

2. Juridisch kader

Binnen de gelaagde bestuursdeling in Nederland zijn voor zowel de huidige natuurwetgeving als de nieuwe natuurwetgeving taken belegd voor gemeenten. Daarnaast zijn er processen waarin gemeenten verplicht betrokken worden. In dit hoofdstuk wordt het juridisch kader van de wetgeving die betrekking heeft op gemeenten weergegeven uit zowel de huidige natuurwetgeving als het wetsvoorstel van de Wet natuurbescherming.

Ter introductie worden de aanwijzingen van beschermde soorten en gebieden in kaart gebracht. De Rijksoverheid en de provincie spelen hier een belangrijke rol in. Uiteindelijk werken de soorten en gebieden door in de instrumenten die gemeenten gebruiken. In deze doorwerking hebben de drie verschillende wetten op verschillende manieren gevolgen voor gemeenten. Dit zal worden toegelicht.

Er zijn verplichtingen uit de Ffw en de Nbw 1998 die gemeenten in acht moeten nemen, rekening houdend met de soorten en gebieden. Daarnaast kunnen binnen gemeenten verordeningen vastgelegd worden in het kader van de kapvergunning. De invulling hiervan is afhankelijk van de Gemeenteraad, maar er moeten wel een aantal regels in acht worden genomen.

Uiteindelijk worden de huidige taken en bevoegdheden van gemeenten, die voortvloeien uit de instrumenten die gemeenten gebruiken, gehouden naast het wetsvoorstel van de 'Wet natuurbescherming' om te constateren waar verschillen zitten. In onderstaande weergave zal nader op de onderwerpen ingegaan worden.

2.1 Soorten en gebieden

2.1.1 Soorten

Soorten worden beschermd op basis van de Ffw. In de Vogel- en Habitatrichtlijn staat welke soorten op Europees niveau in ieder geval een beschermde status hebben. Dit is geïmplementeerd in de Ffw. Daarnaast is er in de Ffw voor gekozen om een aantal soorten op te nemen die niet op basis van de Richtlijnen beschermd hoeven te worden, de 'nationaal beschermde soorten'.⁶

Op basis van de wet, de AMVB van art. 75 Ffw⁷ en de ministeriele regeling⁸ zijn de soorten aangewezen die een beschermingsstatus hebben. Niet elke beschermde soort heeft dezelfde beschermingsstatus en daarom heeft de Rijksoverheid de soorten onderverdeeld in vier categorieën, die zijn teruggebracht in drie tabellen. Tabel I bevat de algemeen en niet bedreigde soorten, Tabel II bevat de schaarse soorten en ten slotte bevat tabel III de zeldzame en bedreigde soorten⁹ en alle van nature op het Europees grondgebied voorkomende soorten vogels.¹⁰ Naast de beschermde soorten zijn er nog de niet beschermde soorten. Deze soorten worden enigszins beschermd door de wetgeving, doordat in art. 2 Ffw een zorgplicht is opgenomen.

2.1.2 Gebieden

Natura 2000

Natura 2000 gebieden worden door de Rijksoverheid aangewezen op grond van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. In deze Richtlijnen is bepaald op basis van welke gronden en aspecten een gebied als Natura 2000 gebied behoort te worden aangewezen, waardoor het een beschermde status krijgt.¹¹ Het definitieve aanwijzen van Natura 2000 gebieden wordt voorgegaan door een aanwijzingsbesluit. Dit besluit geeft een omschrijving van de instandhoudingdoelstellingen voor habitattypen en soorten, de precieze omvang en de begrenzing van het aangewezen gebied.¹²

⁶⁶ Backes, Poortinga en Woldendorp 2010, p. 52-53.

⁷ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 'Buiten aan het werk? Houd tijdig rekening met beschermde dieren en planten', p. achterzijde omslag.

⁸ Regeling aanwijzing dier- en plantensoorten Ffw.

⁹ Bijlage I besluit vrijstelling beschermde dieren en plantensoorten; en Bijlage IV van de Habitatrichtlijn.

¹⁰ Boerema en de Jong 2012, p. 20.

¹¹ Boerema en de Jong 2012, p. 51.

¹² Boerema en de Jong 2012, p. 52.

Nadat de Rijksoverheid Natura 2000 gebieden heeft aangewezen, ligt bij de provinciebesturen de bevoegdheid voor het opstellen van beheerplannen van deze gebieden.¹³ Gemeenten moeten betrokken worden bij het vaststellen van die beheerplannen.¹⁴ In de beheerplannen van Natura 2000 gebieden is aangegeven welke beleids- en beheersmaatregelen nodig zijn om de instandhoudingdoelstellingen van het gebied te halen. Daarnaast wordt in het beheerplan beschreven welke activiteiten in het gebied en daarbuiten het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar brengt.¹⁵

Beschermde natuurmonumenten

De Rijksoverheid kan, indien zij dat nodig acht, beschermde natuurmonumenten aanwijzen. Gedeputeerde Staten kunnen, in overeenstemming met een eigenaar of gebruiker, een beheerplan vaststellen.¹⁶ Dit is geen verplichting. Het beheerplan bij beschermde natuurmonumenten heeft tot doel het behoud, herstel of de ontwikkeling van het natuurschoon of van de natuurwetenschappelijke betekenis van het beschermde natuurmonument.¹⁷ Veel van de betrokken natuurterreinen waarin beschermde natuurmonumenten zijn gelegen, zijn eigendom van organisaties of particulieren die het behoud van natuur- en landschapswaarden centraal stellen.¹⁸ Gemeenten worden in dat opzicht alleen op de hoogte gesteld van het beheerplan dat door Gedeputeerde Staten is opgesteld.¹⁹

Beschermde landschapsgezichten

De aanwijzing van het beschermde landschapsgezicht gebeurt door het College van Gedeputeerde Staten. Zij moeten de Gemeenteraad een ontwerpbesluit toesturen voordat het landschapsgezicht wordt aangewezen. De Gemeenteraad heeft vervolgens zes maanden de tijd om een advies uit te brengen.²⁰ Dit advies wordt meegenomen in het definitieve besluit tot aanwijzing van het beschermde landschapsgezicht. Vervolgens neemt Gedeputeerde Staten een besluit en krijgt de Gemeenteraad een afschrift van dit besluit.²¹

EHS-gebieden

Het rijksbeleid ten aanzien van de begrenzing en de bescherming van de EHS is vastgelegd in de SVIR.²² Aan deze SVIR is een AMvB gekoppeld, de Barro.²³ De Barro vormt de juridische bevestiging van de kader stellende afspraken uit de SVIR. De SVIR voorziet in regels van nationaal ruimtelijk beleid. De beleidsuitgangspunten van de SVIR zijn vertaald naar de Barro.²⁴ De SVIR geeft aan dat het Rijk kaders stelt waarbinnen provincies het EHS-netwerk begrenzen, beschermen en onderhouden. In de Barro is aangegeven dat dit gebeurt bij provinciale verordening, evenals het beschermingsregime dat voor de EHS nader uitgewerkt dient te worden.²⁵ Dit werkt vervolgens weer door in de gemeentelijke bestemmingsplannen.²⁶

2.2 De structuurvisie

Binnen het takenpakket van de Gemeenteraad zit de verplichting om voor het hele gemeentelijke grondgebied een ruimtelijk beleid vast te leggen. Voor bepaalde aspecten van het ruimtelijk beleid (zoals het buitengebied) kunnen gemeentelijke structuurvisies worden vastgelegd.²⁷

¹³ Art. 19a lid 1 Nbw 1998.

¹⁴ Art. 19a lid 6 Nbw 1998.

¹⁵ Backes, Poortinga en Woldendorp 2010, p. 39-40.

¹⁶ Art. 17 lid 1 Nbw 1998.

¹⁷ Boerema en de Jong 2012, p. 54.

¹⁸ Kamerstukken II, 2011/12, 33348, nr. 3, p. 127 (MvT).

¹⁹ Art. 17 lid 3 Nbw 1998.

²⁰ Art. 25 lid 1 Nbw 1998.

²¹ Art. 25 lid 4 Nbw 1998.

²² Art. 2.3 Wro.

²³ Kamerstukken II 2011/12, 32660-50, blg-159171.

²⁴ Boerema & de Jong 2012, p. 115-116.

²⁵ Art. 2.10.2 juncto art. 2.10.3 Barro.

²⁶ Art. 2.10.4 Barro.

²⁷ Art. 2.1 lid 1 juncto lid 2 Wro.

In de gemeentelijke structuurvisie wordt in hoofdlijnen weergegeven hoe het ruimtelijk beleid wordt ingevuld en de wijze waarop de Gemeenteraad zich voorstelt de voorgenomen ontwikkelingen te realiseren.²⁸ Hierbij moet een Gemeenteraad ook kijken naar de waarden van natuurgebieden en de flora en fauna.²⁹

Omdat de aanwezigheid van beschermde soorten en gebieden effect kan hebben op de realisering van de structuurvisie, kunnen gemeenten voor de vaststelling hiervan ecologisch onderzoek doen naar de natuurwaarden en een eventuele compensatievisie en leefgebiedenvisie. Een structuurvisie bevat indicatieve plannen, maar is wel bestuurlijk bindend voor het bestuursorgaan dat ze opstelt. Dit houdt in dat de gemeente er alleen gemotiveerd van mag afwijken.³⁰

Omdat de visie uiteindelijk wordt omgezet naar een bestemmingsplan, is het verstandig de natuurwaarden te onderzoeken. Dit geldt ook voor een eventuele compensatievisie waarin wordt aangegeven voor welke locaties in de toekomst compensatienatuur kan worden gerealiseerd. Bij een onderzoek naar een eventuele compensatievisie kunnen in het kader van beschermde soorten meteen de leefgebieden in beeld worden gebracht die een rol spelen bij de compensatienatuur. In de compensatienatuur kan dan rekening gehouden worden met beschermde soorten.³¹

Wanneer gebieden volgens de Nbw zijn aangewezen als beschermd natuurgebied, benoemen gemeenten dit in de structuurvisie. Indien activiteiten en ruimtelijke ontwikkelingen die in de structuurvisie worden opgenomen significante gevolgen kunnen hebben voor Natura 2000 gebieden, moet een passende beoordeling worden gemaakt door de Gemeenteraad.³² Wanneer deze beoordeling aan de orde is, moet tevens een milieueffectrapportage worden opgemaakt in opdracht van de Gemeenteraad.³³

Al deze aspecten omtrent beschermde soorten en gebieden worden door de gemeenten meegenomen in de structuurvisie om doorwerking te vinden in het bestemmingsplan.

2.2.1 Wet natuurbescherming

In de nieuwe wet blijft voor de bescherming van natuurwaarden het instrumentarium van de Wro van cruciaal belang. Het blijft voor de hand liggen om specifieke ruimtelijke aspecten (zoals natuur) vast te leggen in structuurvisies.³⁴ In de nieuwe wet zullen gemeenten met het opstellen van de structuurvisie echter wel rekening moeten houden met de nationale natuurvisie, die de nieuwe wet introduceert. Deze nationale omgevingsvisie wordt opgesteld door de Rijksoverheid in samenspraak met provincies en gemeenten. De Rijksoverheid zal, samen met de provincie, een uitvoeringsplan opstellen voor deze natuurvisie. De nationale natuurvisie wordt in de provinciale natuurvisie verder vormgegeven en uiteindelijk zijn deze documenten leidend voor de structuurvisie van gemeenten en bij de opstelling van bestemmingsplannen.³⁵

2.3 Het opstellen van bestemmingsplannen

Nadat een structuurvisie is vastgesteld, komt binnen het takenpakket van gemeenten het bestemmingsplan aan de orde. De taak van de Gemeenteraad is om met het bestemmingsplan de gebruiksmogelijkheden van gronden vast te leggen.³⁶ Gemeenten zijn verplicht over hun gehele grondgebied (verschillende) bestemmingsplannen op te stellen.³⁷

²⁸ Art. 2.1 lid 3 Wro.

²⁹ Boerema en de Jong 2012, p. 200; zie ook Boerema en de Jong 2012, p. 225.

³⁰ Van Buuren, de Gier, Nijmeijer & Robbe 2014, p. 21.

³¹ Boerema en de Jong 2012, p. 200.

³² Art. 19j Nbw 1998.

³³ Art. 7.2a/1 Wm.

³⁴ Kamerstukken II 2011/12, 33348, nr. 3, p. 50 (MvT).

³⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 5, p. 25-30.

³⁶ Boerema en de Jong 2012, p. 117.

³⁷ Art. 3.1 lid 1 lid 1 Wro.

Een bestemmingsplan dient binnen een periode van tien jaar te worden herzien.³⁸

2.3.1 Soorten

De Ffw is altijd van toepassing binnen het bestemmingsplan. Bij de voorbereiding van een bestemmingsplan dient de Gemeenteraad een onderzoek uit te laten voeren naar de in het plangebied voorkomende soorten en hun gebiedskenmerken.³⁹ Een eerste natuuronderzoek bestaat meestal uit het uitvoeren van een ecologische quick scan.⁴⁰ Een quick scan heeft als doel in te schatten of er op de onderzoekslocatie plant- en diersoorten aanwezig of te verwachten zijn, waarna vervolgens het effect van de werkzaamheden die voortvloeien uit het plan op (mogelijk) aanwezige beschermde soorten beoordeeld wordt. In eerste instantie wordt hiervoor een inventarisatie gedaan via bureauonderzoek. Er zijn ondertussen al heel wat databases waarin gegevens over beschermde planten- en diersoorten zijn verzameld, zoals in de NDFF. Veelal zal duidelijk worden dat de aanwezigheid van beschermde soorten niet valt uit te sluiten voordat veldonderzoek heeft plaatsgevonden, zoals vanwege gedateerde gegevens of omdat gegevens niet altijd specifiek genoeg zijn.⁴¹ Na het veldonderzoek kan geconstateerd worden dat nog een nader onderzoek noodzakelijk is, bijvoorbeeld voor de functie van het betrokken gebied voor een aangetroffen soort. Deze constatering kan gemaakt worden door de gemeente (als bewoners aanvullende waarnemingen hebben gemeld), en door waarnemingen die tijdens de quick scan naar voren zijn gekomen.⁴² Van deze onderzoeken dient een verslag te worden opgenomen in de toelichting van het bestemmingsplan.⁴³

De Gemeenteraad kan voor het onderzoek een ecologisch bureau inhuren, vanwege de deskundigheid die zij bezitten om een betrouwbare inschatting van de aanwezige soorten te maken en omdat voor de beoordeling van de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan ook een ecologisch onderzoek noodzakelijk is. Daarnaast nemen gemeenten dan ook een sterke positie in wanneer eventueel in een later stadium appellanten zienswijzen inbrengen tegen de vaststelling van het bestemmingsplan.⁴⁴

Een vereiste voor het inwerkingtreden van een bestemmingsplan is dat het in het kader van de Ffw uitvoerbaar moet zijn. Hiervoor wordt het plan onderworpen aan een uitvoerbaarheidstoets ten aanzien van de Ffw. Dit geldt ook voor de Nbw, alleen moet deze wet ook nog worden onderworpen aan een 'plantoets'. Dit is voor de Ffw niet van belang. De Gemeenteraad beoordeelt alleen de uitvoerbaarheid van het plan.⁴⁵

In de jurisprudentie is hierover bepaald; *'Dat doet er niet aan af dat de raad het plan niet had kunnen vaststellen, indien en voor zover hij op voorhand in redelijkheid had kunnen moeten inzien dat de Ffw aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat'*.⁴⁶

De uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan in het kader van de Ffw wordt aangenomen wanneer duidelijk wordt dat er geen voorkomende beschermde waarden in een plangebied voorkomen, zoals vaste rust- of verblijfplaatsen. In dat geval zal binnen het bestemmingsplan geen negatief effect verwacht worden op de instandhouding van de beschermde soorten. Als er wel bestaande waarden worden geconstateerd, maar zij kunnen in stand gehouden worden, is er tevens geen probleem voor de uitvoerbaarheid van het plan.⁴⁷

³⁸ Art. 3.1 lid 2 Wro.

³⁹ Boerema en de Jong 2012, p. 121.

⁴⁰ Boerema en de Jong 2012, p. 164.

⁴¹ van den Hoorn, *natuur in de gemeente 2014*, afl. 2, p. 3-4.

⁴² van der Molen groen consult 2014, p. 18.

⁴³ Boerema en de Jong 2012, p. 202.

⁴⁴ Boerema en de Jong 2012, p. 203-204.

⁴⁵ van den Hoorn, *natuur in de gemeente 2014*, afl. 2, p. 3-4.

⁴⁶ Boerema en de Jong 2012, p. 203.

⁴⁷ Boerema en de Jong 2012, p. 204-207.

In sommige gevallen zijn alternatieven mogelijk om uitvoerbaarheid alsnog te laten slagen. Dit is het geval wanneer er maatregelen getroffen kunnen worden, waarbij een verstoring van soorten kan worden voorkomen. In die gevallen geldt een vrijstelling in plaats van een ontheffingsaanvraag bij de vaststelling van het bestemmingsplan.⁴⁸

Wanneer, gebaseerd op artikel 75b/1 Ffw een ontheffing nodig is, kan geconstateerd worden dat de verlening van een ontheffing aannemelijk is. Als deze aannemelijkheid er is, staat de uitvoerbaarheid in beginsel vast.

Hiervoor zal wel aannemelijk gemaakt moeten worden dat de Ffw niet aan de uitvoerbaarheid in de weg staat. Dit betekent dat nader onderzoek nodig is.⁴⁹ Wanneer appellanten het niet eens zijn met deze vaststelling door de Gemeenteraad, kunnen zij alsnog een verzoek om ontheffing eisen. Wanneer het Ministerie vervolgens bevestigt dat geen ontheffing nodig is, wordt dit veelal middels een 'positieve afwijzing' bekend gemaakt. De 'positieve afwijzing' is een besluit dat aangeeft onder welke condities zonder ontheffing gewerkt kan worden.⁵⁰

Wanneer gemeenten een onderzoek (laten) doen in het kader van flora en fauna, en de Gemeenteraad het bestemmingsplan vervolgens vaststelt omdat uitvoerbaarheid op grond van de Ffw het plan niet in de weg staat, wordt het verslag van het onderzoek in de toelichting van het bestemmingsplan opgenomen waarna het ter inzage komt te liggen bij de gemeente voor zienswijzen.⁵¹ Hoewel alleen wordt gekeken naar de uitvoerbaarheid van een bestemmingsplan, moet de gemeente altijd bedachtzaam zijn bij de vaststelling van een bestemmingsplan, want wanneer de vaststelling tot procedures leidt, moeten gemeenten hun keuzes wel kunnen onderbouwen.

2.3.1.1 Wet natuurbescherming

Evenals bij de structuurvisie, blijven de Wro en de Wabo bij de vaststelling van het bestemmingsplan ook met de Wet natuurbescherming de belangrijkste instrumenten. Dit geldt zowel voor soorten als gebieden. De grootste wijziging in de Wet natuurbescherming is dat een aantal soorten die onder de huidige Ffw beschermd zijn, niet terugkomen in de nieuwe wet. Dit betreft een groot aantal nationaal beschermde soorten, die niet beschermd zijn op basis van de Vogel- of Habitatrichtlijn. Daar tegenover staat dat voor een aantal soorten, die niet beschermd waren op basis van de Ffw, besloten is dat zij een betere bescherming toegewezen zullen krijgen dan de algemene zorgplicht.⁵² In de structuurvisie moet hier ook aan gedacht worden, maar omdat de structuurvisie alleen de koers bepaald en het bestemmingsplan over de invulling gaat, lijkt het meer op zijn plaats om de wijziging van beschermde soorten bij het omgevingsplan te benoemen. Gemeenten moeten bij het bestemmingsplan immers verplicht quick scan uitvoeren.

2.3.2 Gebieden

Evenals bij de Ffw, moet de gemeente ook een onderzoek uitvoeren in het kader van de Nbw, voor de in het plangebied en aangrenzende gebieden aanwezige natuur- en landschapswaarden en de effecten op beschermde gebieden.⁵³ De Gemeenteraad moet in het bestemmingsplan aangeven hoe de compensatie van de natuurwaarden die verloren zullen gaan door het bestemmingsplan, zal plaatsvinden.⁵⁴ Verder geldt, in tegenstelling tot beschermde soorten, dat het voor beschermde gebieden in het kader van de Nbw niet mogelijk is om, wanneer er significant negatieve effecten optreden in of rond deze beschermde gebieden, nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te maken zonder dat er een goedkeuring is verleend van het bevoegde gezag.⁵⁵

⁴⁸ Boerema en de Jong 2012, p. 208.

⁴⁹ Boerema en de Jong 2012, p. 208-209.

⁵⁰ Boerema en de Jong 2012, p. 210-211.

⁵¹ Boerema en de Jong 2012, p. 202.

⁵² Meijer, Dotinga & Wouda 2014, p. 19.

⁵³ Boerema en de Jong 2012, p. 229; zie ook art. 3.1.6 lid 2 sub b Bro.

⁵⁴ Boerema en de Jong 2012, p. 251.

⁵⁵ *Handreiking bestemmingsplan en natuurwetgeving* 2011, p. 18.

Het onderzoek van de in het plangebied aanwezige natuur- en landschapswaarden en de effecten op beschermde gebieden vraagt om specifieke kennis en om die reden huren gemeenten vaak ecologen in die werkzaam zijn bij stedenbouwkundige of ingenieursbureaus.⁵⁶ Op voorhand kunnen de gebieden die op basis van wetgeving beschermd worden al in kaart worden gebracht. Dit betreft de gebieden die onder het kopje 'soorten en gebieden' zijn aangehaald. Wanneer een bestemmingsplan wordt opgesteld en er bevindt zich een beschermd gebied binnen het plangebied, moet het effect dat het bestemmingsplan heeft op het beschermde gebied worden onderzocht. Een bestemmingsplan moet, wanneer de Gemeenteraad deze vaststelt, altijd rekening houden met gevolgen die het plan kan hebben voor beschermde gebieden.⁵⁷

2.3.2.1 Beschermde landschapsgezichten

Bij een beschermd landschapsgezicht gaat het vooral om het uiterlijk van het landschap, niet om de natuurwaarde. Tot op heden is er geen gebruik gemaakt van het aanwijzen van beschermde landschapsgezichten. In artikel 26/1 Nbw 1998 is een directe verbinding weergegeven tussen beschermde landschapsgezichten en bestemmingsplannen. Gemeenten moeten het beschermde landschapsgezicht in hun bestemmingsplan benoemen.⁵⁸

2.3.2.1.1. Wet natuurbescherming

Bij de opstelling van de nieuwe wet is de conclusie getrokken dat het instrument betreffende het aanwijzen van beschermde landschapsgezichten uit de Nbw 1998 geen meerwaarde heeft naast het reguliere ruimtelijke ordeningsinstrumentarium van de Wro. In art. 4.1 Wro wordt voor de provincie de mogelijkheid gegeven om bij provinciale verordening regels te stellen op het punt van landschapsgezichten waaraan bestemmingsplannen aan moeten worden voldoen. Hierdoor kunnen landschapsgezichten toch beschermd worden middels de vereisten van de provincie. Ondanks dat hoofdstuk IV van de Nbw 1998, die betrekking heeft op beschermde landschapsgezichten, niet terugkomt in de nieuwe Wet natuurbescherming zal dit voor gemeenten in feite geen veranderingen met zich meebrengen.⁵⁹

2.3.2.2 Beschermde natuurmonumenten

Sinds de inwerkingtreding van de Nbw zijn er geen nieuwe aanwijzingen tot beschermde natuurmonumenten in procedure gebracht. Dit komt doordat het sinds 2008 ook mogelijk is om Natura 2000 gebieden aan te wijzen. Veel daarvoor aangewezen beschermde natuurmonumenten overlappen nu met Natura 2000 gebieden.⁶⁰ Er zijn nog 64 gebieden die als 'beschermd natuurmonument' worden beschermd.⁶¹ Een natuurmonument mag niet blootgesteld worden aan schadelijke dan wel ontsierende handelingen. Dat is ook het geval voor handelingen buiten het beschermde natuurmonument die hier wel invloed hebben.⁶² De Gemeenteraad moet hiermee rekening houden en kan in het bestemmingsplan geen handelingen opnemen die tot gevolg hebben dat het natuurmonument ontsierd wordt of beschadigt raakt, zonder dat een vergunning is afgegeven in het kader van de Nbw.

2.3.2.2.1 Wet natuurbescherming

De aanwijzing van beschermde natuurmonumenten komt in de nieuwe wet te vervallen, evenals de doelstellingen die al geformuleerd zijn voor bestaande beschermde natuurmonumenten. Dit geldt ook voor de doelstellingen die geformuleerd zijn voor beschermde natuurmonumenten en niet samenvallen met Natura 2000-doelstellingen, maar waarvan de beschermde natuurmonumenten wel in Natura 2000 gebieden zijn gelegen. Voor gemeenten houdt dit simpelweg in dat de gebieden die waren aangewezen als 'beschermd natuurmonument' niet langer bestaan in de nieuwe wet. Dit neemt niet weg dat natuurwaarden in die

⁵⁶ Boerema en de Jong, p. 230.

⁵⁷ Boerema en de Jong, p. 251-252.

⁵⁸ Backes, Poortinga en Woldendorp 2010, p. 32.

⁵⁹ Kamerstukken II 2011/12, 33348, nr. 3, p. 129 (MvT).

⁶⁰ Kamerstukken II 2011/12, 33348, nr. 3, p. 17-18 (MvT).

⁶¹ Kamerstukken II 2011/12, 33348, nr. 3, p. 126 (MvT).

⁶² Art. 16 lid 1 juncto art. 16 lid 4 Nbw 1998.

gebieden wel onderworpen worden aan een beschermingsregime en dat op dat gebied rekening gehouden moet worden in de vaststelling van bestemmingsplannen. De beheerplannen voor de beschermde natuurmonumenten zullen eveneens vervallen.⁶³

2.3.2.3. Natura 2000 gebied

Het gehele proces, om te zien of tot een vergunning gekomen moet worden in het kader van de Nbw voor activiteiten die genoemd worden in het bestemmingsplan in en om Natura 2000 gebieden, bestaat uit diverse onderdelen.⁶⁴ Om de effecten van het bestemmingsplan op het Natura 2000 gebied vast te stellen, wordt een voortoets uitgevoerd. In de voortoets worden mogelijke effecten van de uitwerking van het bestemmingsplan getoetst aan de instandhoudingsdoelstelling die voor het Natura 2000 gebied geldt. Wanneer uit de voortoets duidelijk wordt dat significante gevolgen niet zijn uit te sluiten, moet een passende beoordeling worden gemaakt.⁶⁵

Bij de passende beoordeling voor het bestemmingsplan is de MER van toepassing, zoals ook is omschreven in de structuurvisie.⁶⁶ De procedures van beide instrumenten zijn echter niet aan elkaar gekoppeld. De MER wordt veelal opgenomen in de toelichting van het bestemmingsplan. Daarbij kan het als motivering dienen ten aanzien van bestuurlijke besluiten van gemeenten.⁶⁷

Ook activiteiten buiten een Natura 2000-gebied kunnen invloed hebben op de staat van instandhouding van het gebied, omdat natuurwaarden kunnen worden beïnvloed. Gemeenten kunnen in hun bestemmingsplan invulling geven aan de bescherming van deze gebieden door een juiste begrenzing en bestemming aan te geven met passende voorschriften.⁶⁸

Wanneer er kans is op significante gevolgen, kan in sommige gevallen mitigerende maatregelen worden genomen om significante negatieve effecten te laten uitblijven. Deze mitigerende maatregelen moeten worden vastgelegd voordat ze afdwingbaar zijn. De juridische borging kan plaatsvinden via de vergunningverlening.⁶⁹

Wanneer er geen mitigerende maatregelen kunnen worden genomen, kan alleen toestemming voor de activiteit gegeven worden als er geen alternatieven voor de activiteit zijn, er dwingende redenen van groot openbaar belang mee gediend zijn en de negatieve gevolgen gecompenseerd worden (de ADC-toets). Deze toets wordt uitgevoerd door de gemeente, die initiatiefnemer is, en wordt in de meeste gevallen beoordeeld door Gedeputeerde Staten als het bevoegde gezag. Als voldaan wordt aan de toets, kan de vergunning voor de activiteit in het bestemmingsplan worden verleend.⁷⁰

2.3.2.3.1 Wet natuurbescherming

In de nieuwe wet zullen gemeenten er rekening mee moeten houden dat ten aanzien van de beheerplannen ook iets wijzigt. Gemeenten zullen in hun achterhoofd moeten houden dat de doorwerking van beheerplannen in de nieuwe wet verder wordt versterkt. Gemeenten zijn, evenals andere overheden, met ingang van de nieuwe wetgeving verplicht om de in het beheerplan opgenomen maatregelen die definitief zijn vastgesteld daadwerkelijk en tijdig te nemen.⁷¹

⁶³ Kamerstukken II 2011/12, 33348, nr. 3, p. 126-128 (MvT).

⁶⁴ Regiebureau Natura 2000, factsheet Natura 2000 en vergunningverlening, 2010.

⁶⁵ Boerema en de Jong 2012, p. 71.

⁶⁶ Art. 19j lid 2 Nbw.

⁶⁷ *Handreiking bestemmingsplan en natuurwetgeving* 2011, p.39.

⁶⁸ Boerema en de Jong 2012, p. 254.

⁶⁹ Boerema en de Jong 2012, p. 243.

⁷⁰ Regiebureau Natura 2000, factsheet Natura 2000 en vergunningverlening, 2010.

⁷¹ Kamerstukken II, 2011/12, 33348, nr.2, p. 10.

Een verdere wijziging, betreft dat provincies bevoegd worden voor de vaststelling van de Natura 2000-beheerplannen voor terreinen van Staatsbosbeheer, nadat de op dit moment lopende beheerplanprocessen zijn afgerond. Tot op heden was de Rijksoverheid bevoegd gezag.⁷² Dit betekent dat gemeenten in de toekomst met de provincie in overleg treden. Het nieuwe wetsvoorstel voorziet omtrent beheerplannen verder in een aantal wijzigingen ter aansluiting op de nieuwe omgevingswet, maar die hebben voor gemeenten op dit moment nog geen directe gevolgen. Daarom worden deze wijzigingen buiten beschouwing gelaten.

Een andere wijziging betreft de programmatische aanpak stikstof die vanaf 1 juli 2015 definitief zal ingaan, maar verdere doorwerking vindt in de nieuwe wet. Activiteiten of uitbreidingen in en rond Natura 2000 gebieden die mogelijk significante gevolgen zullen hebben voor een Natura 2000 gebied, zoals door een toename van de depositie op een stikstofgevoelige habitat, moeten onderworpen worden aan een passende beoordeling. De passende beoordeling wordt opgenomen in de MER. De MER beschrijft de effecten die de uitstoot van stikstofdepositie bij het betreffende project met zich meebrengt. Voor elk Natura 2000 gebied komt een gebiedsanalyse die aangeeft wat de beschikbare depositieruimte is voor dat gebied.⁷³ Deze gebiedsanalyse wordt niet gemaakt door gemeenten.

Een gemeente krijgt met de PAS te maken wanneer een aanvraag van een omgevingsvergunning voor een ruimtelijke ontwikkeling in strijd is met het bestemmingsplan, omdat de activiteit een hogere stikstofdepositie met zich meebrengt dan is toegestaan. De activiteiten die niet binnen het bestemmingsplan passen, worden onderworpen aan een meting om te zien of de activiteiten in het kader van de PAS vergunningplichtig zijn. De AERIUS-calculator berekent de stikstofdepositie van een activiteit. Wanneer een activiteit een grenswaarde betreft van 1,00 mol per jaar, geldt een vergunningplicht. Voor activiteiten tussen de 0,05 en 1,00 mol per jaar geldt een meldingsplicht. De gemeenten heeft de check op de vergunningplicht, maakt afstemmingsafspraken met de provincie en zorgt voor de handhaving binnen de kaders van het bestemmingsplan.⁷⁴

Ten slotte worden er in de nieuwe wet, naast de aanwijzing van Natura 2000 gebieden, een aantal redenen aangereikt voor de Rijksoverheid om bijzondere nationale natuurgebieden aan te wijzen. Deze bijzondere nationale natuurgebieden kunnen zijn aangewezen omdat ze, conform een van de vereisten van art. 2.11 lid 1 sub a, b en c wetsvoorstel Wet natuurbescherming, nog moeten worden aangewezen als Natura 2000 gebied.⁷⁵ Daarnaast kan het ook zijn dat de aanwijzing nodig is als beschermingsmaatregel om de resultaatsverplichtingen die voortvloeien uit de Vogel- of Habitatrichtlijn te bereiken. De aanwijzingen gebeuren op dezelfde wijze als de aanwijzingen van Natura 2000 gebieden. Dit geldt ook voor een aantal passende maatregelen die het Ministerie mag nemen. In tegenstelling tot Natura 2000 gebieden, blijft de Minister wel het bevoegde gezag.⁷⁶

De toets voor plannen die voor Natura 2000 gebieden bestaat, geldt niet voor deze bijzondere nationale natuurgebieden. De minister kan echter wel zelf handelingen (laten) uitvoeren die nodig worden geacht voor de instandhoudingsdoelstellingen.⁷⁷ Dit lijkt te suggereren dat aanwijzingen die voor gemeenten van belang zijn naar hen gecommuniceerd zullen worden.

provincies mogen ook gebieden aanwijzen die zij van provinciaal belang achten vanwege hun landschappelijke of natuurwaarden. Deze gebieden worden de 'bijzondere provinciale natuurgebieden'. De provincie kan het beleid hiervoor vastleggen in de provinciale natuurvisie die doorwerkt in het gemeentelijke bestemmingsplan.⁷⁸

⁷² Kamerstukken II, 2011/12, 33348, nr. 3 p. 54 (MvT).

⁷³ *Stikstof in de passende beoordeling en in MER* 2013, p. 1-2.

⁷⁴ Blomsma, *natuur in de gemeente* 2015, afl. 1, p. 9-11.

⁷⁵ Kamerstukken II, 2011/12, 33348, nr. 2 p. 15.

⁷⁶ Kamerstukken II, 2011/12, 33348, nr. 3, p. 131 (MvT).

⁷⁷ Baneke 2012, p. 117.

⁷⁸ Kamerstukken II, 2013/14, 33348, nr. 5 p. 30.

2.3.2.4. EHS gebieden en gebieden met natuurwaarden

In het bestemmingsplan moeten voor EHS-gebieden, gebieden met natuurwaarden die geen onderdeel uitmaken van de EHS of gebieden die de potentie hebben een gebied met natuurwaarden te worden, een passende bestemming worden toegekend middels het bestemmingsplan. Bestemmingen kunnen bijvoorbeeld 'natuurgebied' of 'agrarisch gebied met hoge landschappelijke- of natuurwaarden' zijn. Hier kan verder een uitwerkingsplan in worden vastgesteld of de verplichting om voor bepaalde activiteiten in of bij dat soort gebieden een vergunning aan te vragen. Regels kunnen door de Gemeenteraad worden opgesteld in het kader van het behouden van natuurwaarden of het verder ontwikkelen ervan. De EHS wordt daarnaast planologisch beschermd. Dit houdt in dat er geen nieuwe bestemmingen worden toegestaan die leiden tot een significante aantasting van de oppervlakte, de wezenlijke kenmerken en de samenhang van de EHS. Dit wordt vastgelegd in het bestemmingsplan door de Gemeenteraad, waarna daar bij de aanvraag van een omgevingsvergunning op getoetst moet worden.⁷⁹

2.3.2.4.1 Wet natuurbescherming

De EHS is een Nederlandse bijdrage aan het keren van de internationale achteruitgang van de biodiversiteit. De bedoeling is dat de EHS uiterlijk in 2021 door provincies gerealiseerd wordt. De nieuwe wetgeving voorziet in de verankering van de verantwoordelijkheid van de provincies voor de totstandbrenging en instandhouding van de EHS ter realisatie van de internationale biodiversiteitsverplichtingen. Deze realisatie zal vanuit het bestuursakkoord natuur, dat is opgesteld tussen de Rijksoverheid en de provincie, een aantal wijzigingen ondervinden. Gemeenten moeten hieromtrent aanwijzingen van de provincie afwachten. De uitwerking verschilt immers per gebied, maar er is niet direct een taak in belegd voor gemeenten.⁸⁰

2.4 Verordeningen

2.4.1 Vellen van houtopstanden

De Gemeenteraad heeft de bevoegdheid om 'de bebouwde kom Boswet' vast te stellen. Binnen deze bebouwde kom' bepalen gemeenten het beleid ten aanzien van bomen en houtopstanden.⁸¹ Buiten de 'bebouwde kom Boswet' kunnen gemeenten geen bomen- of kapverordening vaststellen.

De provincies zijn op grond van de Gemeentewet⁸² bevoegd om in het kader van interbestuurlijk toezicht zo nodig maatregelen te treffen als een gemeente heeft verzuimd om de begrenzing van de bebouwde kom vast te stellen, of deze heeft vastgesteld op een wijze die in strijd komt met het recht of het algemeen belang.

De bomen- of kapverordening van de gemeente is onderdeel van de APV. Dit geldt eveneens voor de eventuele herplantplicht die gemeenten zouden kunnen opnemen. De uitwerking van een verordening verschilt echter per gemeente. Het overgrote deel van de gemeenten in Nederland heeft een verordening waarin een verbod tot vellen van houtopstanden is opgenomen. Kap is in dat geval alleen toegestaan als de gemeente daarvoor een omgevingsvergunning verleent. Het beleid betreffende de kap verschilt per gemeente en is afhankelijk van de beslissingen van de Gemeenteraad. Het staat een gemeente over het algemeen vrij om te bepalen wat onder een vergunningplichtige boom wordt verstaan.⁸³

Echter, over een aantal boomsoorten is bepaald dat de Gemeenteraad daar geen regels over mag stellen wat betreft de bewaring ervan. In de APV hoort over deze soorten dan ook opgenomen te zijn dat het verbod van vellen van houtopstanden niet op de genoemde soorten van toepassing is.⁸⁴

⁷⁹ Boerema en de Jong 2012, p. 252.

⁸⁰ Kamerstukken II, 2011/12, 33348, nr. 3 p. 24-28.

⁸¹ Art. 15 lid 3 juncto art. 1 lid 5 Boswet.

⁸² Art. 124e Gemeentewet.

⁸³ *Factsheet beter en concreter Kapvergunning* 2012, p. 1-2.

⁸⁴ Artikel 15 lid 2 Boswet.

Verdwijnen Bosschap

Per 1 januari 2015 is de wet opheffing bedrijfslichamen ingegaan. Deze wet betreft de opheffing van de product- en bedrijfsschappen. Een van deze bedrijfsschappen die wordt opgeheven is het Bosschap. Bij het Bosschap waren bosbouwondernemingen geregistreerd. Bosgrondeigenaren die meer dan 5 hectare bosgrond hebben, waren verplicht geregistreerd. Een Gemeente was niet bevoegd om, waar deze bosbouwondernemingen bomen in zelfstandige eenheden van meer dan 10 are of meer dan 20 bomen in rijbeplanting hebben, regels te stellen voor de bewaring van deze bossen en houtopstanden.⁸⁵

De regeling is sinds 1 januari 2015 verandert. Het gevolg van deze verandering is dat de gemeente 'buiten de bebouwde Boswet', voor alle oppervlakten buiten de bebouwde kom Boswet waar bomen in zelfstandige eenheden van meer dan 10 are of meer dan 20 bomen rijbeplanting staan, geen regels mogen stellen. Zodra er 'buiten de bebouwde kom Boswet' in deze zelfstandige eenheden een houtopstand geveld is of op andere wijze teniet is gegaan, geldt de herbeplantingsplicht van de Boswet. Initiatiefnemers hebben echter wel een meldplicht bij het ministerie van EZ.⁸⁶ Deze procedure zal echter doorgaans buiten gemeenten omgaan.

2.4.1.1. Wet natuurbescherming

Ook in de nieuwe wet blijft de gemeente de bevoegdheid houden om de grenzen van de 'bebouwde kom Boswet' vast te stellen, evenals nu het geval is in art. 1 lid 5 Boswet. Een begrenzing van de bebouwde kom Boswet die al is vastgesteld op grond van art. 1 lid 5 Boswet geldt als gevolg van het overgangsrecht ook als begrenzing van de bebouwde kom voor de toepassing van het beschermingsregime voor houtopstanden op grond van het wetsvoorstel natuurbescherming, wanneer het wet wordt.⁸⁷

In de huidige wetgeving is in art. 15 lid 3 Boswet de boomsoorten opgenomen waarover gemeenten geen regels mogen stellen. Deze bomen zijn overgenomen in wetsvoorstel art. 4.6 Wet natuurbescherming⁸⁸, met daarbij een aanvulling op naaldbomen die kennelijk zijn bestemd als kerstbomen, omdat daar onder de huidige wet voor was geregeld dat de bomen niet ouder mochten zijn dan 12 jaar en in de nieuwe wetgeving niet ouder dan 20 jaar. Dit zou een kleine belemmering voor gemeenten kunnen betekenen. Omtrent de eventuele herplantplicht uit de APV kunnen gemeenten binnen de kaders van de wet vooralsnog hun eigen regels stellen. Hieromtrent heeft geen verandering plaatsgevonden.

2.5 De vergunningverlening

Binnen een gemeente vinden activiteiten plaats in het kader van ruimtelijke ingrepen. In de Wabo is bepaald voor welke van deze activiteiten een omgevingsvergunning geldt.⁸⁹ Voor sommige activiteiten, die vallen onder de omgevingsvergunning, maar ook voor activiteiten die daarbuiten vallen, moet op grond van de Ffw of de Nbw 1998 toestemming worden gegeven voor het uitvoeren van de activiteiten.

Een omgevingsvergunning moet altijd aangevraagd worden bij het College van B&W. Het College van B&W beoordeelt de aanvraag en geeft de vergunning af. Voordat een aanvraag in behandeling wordt genomen, kijkt de Gemeenteraad eerst of de vergunningaanvraag past binnen het bestemmingsplan. Als een activiteit niet past in het bestemmingsplan, is de aanvraag van de vergunning die in strijd is met het huidige bestemmingsplan, automatisch een verzoek tot afwijking van het bestemmingsplan.⁹⁰

Op het moment dat het College van B&W een omgevingsvergunningaanvraag binnenkrijgt, heeft de initiatiefnemer de keuze gemaakt om wel of niet aan te vinken dat de omgevingsvergunning betreft:

⁸⁵ van Duinhoven, *Natuur in de gemeente* 2014, afl. 3, p. 10.

⁸⁶ van Duinhoven, *Natuur in de gemeente* 2014, afl. 3, p. 11.

⁸⁷ Kamerstukken II 2011/12, 33348, nr. 2, p. 35-36.

⁸⁸ Kamerstukken II 2011/12, 33348, nr. 2, p. 37.

⁸⁹ Art. 2.1 juncto art. 2.2 Wabo.

⁹⁰ Art. 2.10 lid 2 Wabo juncto art. 2.1 lid 1 sub c Wabo.

‘Handelingen met gevolgen voor beschermde plant- en diersoorten of gebieden’. Als deze keuze is aangevinkt, weet de gemeente dat er toestemming moet worden gegeven voor de uitvoering van de aangevraagde activiteit op grond van de Ffw of Nbw 1998.⁹¹

Het College van B&W controleert verder altijd of de aanvraag compleet is en aan alle indieningvereisten is voldaan. Als dit niet het geval is, wordt de initiatiefnemer in de gelegenheid gesteld om een aanvraag aan te vullen met benodigde gegevens. Deze controle geldt tevens indien ‘Handelingen met gevolgen voor beschermde plant- en diersoorten of gebieden’ niet is aangevinkt.⁹²

Een initiatiefnemer heeft twee opties voor de aanvraag van vergunningen.⁹³ Als er vergunningplichtige activiteiten plaatsvinden, zowel in het kader van de omgevingsvergunning als op grond van natuurwetgeving, kunnen initiatiefnemers ervoor kiezen om in één keer een vergunning aan te vragen bij het College van B&W. Deze optie wordt ‘aanhaken’ genoemd.⁹⁴ Alle rapporten omtrent de natuuraspecten worden door de initiatiefnemers bij de aanvraag voor de omgevingsvergunning gevoegd. In dat geval stuurt de gemeente de gehele aanvraag door naar de bevoegde instantie daarvoor. Deze bevoegde instantie geeft vervolgens een vvgb af in het kader van de Ffw of de Nbw 1998, waarna de gemeente de omgevingsvergunning kan verlenen. In dit geval is de gemeente ook het bevoegd gezag betreffende de activiteit in het kader van Ffw of Nbw.⁹⁵

Het College van B&W stuurt de aanvraag in het kader van de Nbw of de Ffw door naar het bevoegde gezag dat deze aanvraag beoordeelt. In het kader van de Nbw is Gedeputeerde Staten de bevoegde instantie voor het aanvragen van de vergunning natuurbeschermingswet (en in uitzonderlijke gevallen, zoals in de wet beschreven staat, de RVO⁹⁶), in het kader van de Ffw is de bevoegde instantie de RVO voor de ontheffing bij soorten.⁹⁷ Voor de behandeling van de volledige aanvraag geldt de uitgebreide voorbereidingsprocedure, zoals beschreven in paragraaf 3.3 van de Wabo.⁹⁸

Initiatiefnemers kunnen er ook voor kiezen om de aanvragen afzonderlijk van elkaar aan te vragen. In dat geval stuurt de initiatiefnemer de gegevens die nodig zijn voor ontheffing op grond van de Ffw of vergunning Nbw door aan de bevoegde instantie. De bevoegde instantie bepaald uiteindelijk of een natuurvergunning wordt afgegeven voor de aanvraag. Als de natuurvergunning wordt afgegeven, voegt de initiatiefnemer deze samen met zijn onderzoek omtrent het natuuraspect toe aan zijn aanvraag voor de omgevingsvergunning.⁹⁹ De behandeling van de omgevingsvergunning bij het College van B&W vindt plaats volgens de reguliere voorbereidingsprocedure, zoals beschreven in paragraaf 3.2 van de Wabo.¹⁰⁰

In dit geval is de gemeente bevoegd gezag voor de vergunning die zij afgeven, maar niet voor de vergunning die is afgegeven door het bevoegde gezag in het kader van de Ffw of de Nbw. Wanneer sprake is van activiteiten waar geen omgevingsvergunning voor nodig is, maar wel een vergunning in het kader van de Nbw of een ontheffing in het kader van de Ffw, vraagt de initiatiefnemer deze aan bij de daarvoor bevoegde instantie en wordt de gemeente niet betrokken.¹⁰¹

⁹¹ Broekmeyer & Sanders, *Natuur in de gemeente* 2014, afl. 3 p. 8-9.

⁹² Kamerstukken II 2006/07, 30844, nr. 3, p. 31-32 (MvT).

⁹³ Broekmeyer & Sanders, *Natuur in de gemeente* 2014, afl. 3 p. 8-9.

⁹⁴ Broekmeyer, Sanders, Ottburg, Woltjer en Hennekens 2013, p. 5.

⁹⁵ Broekmeyer & Sanders, *Natuur in de gemeente* 2014, afl. 3 p. 8-9.

⁹⁶ Art. 16/6 Juncto art. 19d/4 Nbw 1998.

⁹⁷ Broekmeyer & Sanders, *Natuur in de gemeente* 2014, afl. 3 p. 8.

⁹⁸ Kamerstukken II 2006/07, 30884, nr. 3, p. 33 (MvT).

⁹⁹ Broekmeyer, Sanders, Ottburg, Woltjer en Hennekens 2013, p. 6.

¹⁰⁰ Kamerstukken II 2006/07, 30884, nr. 3, p. 31 (MvT).

¹⁰¹ Kamerstukken II 2011/12, 33348, nr. 3, p. 59-60.

Echter, wanneer een initiatief in het kader van zijn activiteiten een melding moet doen bij de gemeente, heeft de gemeente de verantwoording om de initiatiefnemer in kennis te stellen dat zijn handeling een verbod zou kunnen zijn in het kader van de Ffw of de Nbw, en dat mogelijk een ontheffing of vergunning nodig is in het kader van die activiteit.¹⁰² Daarnaast kunnen gemeenten ook altijd op de zorgplicht van de Ffw wijzen. In dit opzicht hebben gemeenten een informatieplicht.

In eerste instantie is het de eigen verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer om een volledige en juiste aanvraag voor een omgevingsvergunning te doen.¹⁰³ Wanneer er een idee is voor het plaatsvinden van een activiteit in het kader van een ruimtelijke ingreep, dient altijd van tevoren te worden geconstateerd of zich binnen of nabij het gelegen plangebied beschermde dier- en plantensoorten bevinden en of de activiteiten betrekking hebben op beschermde natuurmonumenten of de instandhoudingdoelstellingen van Natura 2000 gebieden. De onderzoeken die hiervoor plaatsvinden, gebeuren op initiatief van de initiatiefnemer. Hiervoor kan een initiatiefnemer een ecologisch bureau inschakelen, vanwege de deskundigheid die nodig is voor de onderzoeken.

2.5.1 Beschermde dier- en plantensoorten

De constatering van beschermde dier- en plantensoorten gebeurt door een inventarisatie van beschermde planten en dieren en de effecten die de activiteit met zich meebrengt. De inventarisatie gebeurt middels een quick scan. Omdat soorten niet in alle jaargetijden voorkomen, zijn aan onderzoeken naar soorten protocollen verbonden, die bepalen in welk getijde voor welke soorten onderzoek moet plaatsvinden. De omstandigheden van de veldinventarisatie behoren in het natuurrapport te worden vastgelegd.

Indien er zich in het plangebied beschermde soorten bevinden, worden toetsingen gedaan van de ontwikkelingen die de activiteit met zich mee neemt voor de voorkomende soorten in dat plangebied en eventuele schadelijke effecten.¹⁰⁴

Gemeenten behoren kennis te hebben over de constatering van beschermde dier- en plantensoorten en de wijze van constatering van negatieve effecten op soorten. Uit jurisprudentie is duidelijk geworden dat gemeenten de verantwoordelijkheid voor het doen van een volledige en juiste vragen niet helemaal in zijn geheel bij de initiatiefnemers kunnen leggen; wanneer een gemeente 'redelijkerwijs kan weten dat uit de aanvraag handelingen voortvloeien die gevolgen hebben voor de flora en fauna, mag de gemeente dit niet naast zich neerleggen.¹⁰⁵

Het zou echter ook zo kunnen zijn, dat er aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan die negatieve effecten voorkomen, waardoor een soortenontheffing niet hoeft te worden aangevraagd.

In geval de functionaliteit van de voorplanting- en/of vaste rust- en verblijfplaatsen gegarandeerd kan worden door het treffen van compenserende of mitigerende maatregelen, is geen aanvullende toestemming nodig in het kader van de Ffw of Nbw 1998 voor het verrichten van handelingen. In de rapportage van de quick scan kunnen al aanbevelingen opgenomen worden om negatieve effecten verder te voorkomen of te beperken.¹⁰⁶

Indien de activiteiten plaatsvinden in het kader van de omgevingsvergunning, zal de initiatiefnemer deze nog wel moeten aanvragen bij het College van B&W. Het College van B&W beslist of zij de mitigerende maatregelen voldoende achten. Als er twijfels zijn, kan het College van B&W verzoeken om aanvullende informatie, of aangeven dat de initiatiefnemer toch een ontheffing Ffw moet aanvragen (of een vvgb moet afwachten).

¹⁰² Art. 3:20 Awb.

¹⁰³ Broekmeyer & Sanders, *Natuur in de gemeente* 2014, afl. 3, p. 8-9.

¹⁰⁴ Boerema en de Jong 2012, p. 164.

¹⁰⁵ Broekmeyer & Sanders, *Natuur in de gemeente* 2014, afl. 3, p. 8-9.

¹⁰⁶ Boerema en de Jong 2012, p. 166.

Een initiatiefnemer kan er voor kiezen door de staatssecretaris van EZ te laten bevestigen dat er voldoende mitigerende maatregelen worden getroffen. Dit gebeurt voordat het proces van de omgevingsvergunning aanvangt.¹⁰⁷

2.5.2 Beschermde natuurmonumenten en Natura 2000 gebieden

Indien sprake is van beschermde natuurmonumenten of Natura 2000 gebieden die binnen een gemeente gevestigd zijn, zal onderzoek moeten worden verricht naar aanwezige natuurwaarden, alvorens een activiteit in het kader van ruimtelijke ingrepen mag worden uitgevoerd. Wanneer een vergunningaanvraag past binnen het beheerplan dat is opgesteld door de provinciebesturen, is geen vergunning nodig met betrekking op het natuuraspect.¹⁰⁸

Zodra een gemeente een aanvraag voor een omgevingsvergunning binnen krijgt en de activiteit is aangrenzend aan een natuurmonument, een Natura 2000 gebied (waarvan de aanvraag niet past binnen het beheerplan) of een ander natuurgebied, zal de initiatiefnemer in ieder geval beoordeeld moet worden of het plan of project wel of geen mogelijke negatieve effecten heeft op instandhoudingdoelstellingen die voor dat gebied gelden.¹⁰⁹ Indien sprake is van significante aantasting, zal de initiatiefnemer duidelijk moeten maken dat hij mitigerende maatregelen zal treffen. Als dit niet lukt, zal aanvullende toestemming nodig zijn in het kader van de Nbw voor het verrichten van de voorgenomen handelingen.¹¹⁰

2.5.2.1 Wet natuurbescherming

In de nieuwe wet hebben initiatiefnemers wederom de keuze om bij vergunningplichtige activiteiten wel of niet aan te vinken dat de omgevingsvergunning 'Handelingen met gevolgen voor beschermde plant- en diersoorten of gebieden' betreft. Wanneer de keuze is aangevinkt, heeft de initiatiefnemer geen twee keuzes meer, zoals dat in de huidige wetgeving wel is. Initiatiefnemers zijn in de nieuwe Wet natuurbescherming verplicht om in één keer een vergunning aan te vragen bij het College van B&W. Het 'aanhaken' wordt hiermee een verplichting voor initiatiefnemers. De gemeente stuurt de aanvraag door naar het bevoegde gezag voor de ontheffing Ffw of de vergunning Nbw, die vervolgens een vvgb afgeeft. De gemeente was al bevoegd gezag voor de omgevingsvergunningverlening, maar wordt in dit geval ook het bevoegde gezag inzake de activiteit in het kader van de Ffw of de Nbw 1998.¹¹¹

Wanneer er echter sprake is van een activiteit waar geen vergunning voor nodig is in het kader van de Wabo, maar waarbij wel effecten op de natuur optreden waarvoor een vergunning is vereist, moet een afzonderlijke vergunning Nbw of soortenontheffing worden aangevraagd en geen omgevingsvergunning. Een afzonderlijke vergunning Nbw of soortenontheffing komt niet langs bij de gemeente, omdat zij niet de bevoegde instantie zijn voor de beoordeling hiervan.¹¹²

Een andere wijziging die van belang is voor gemeenten, betreft een verschuiving van de bevoegde instantie voor de ontheffingverlening van soorten. Op dit moment is het Rijk het bevoegde gezag, maar in de nieuwe wetgeving zal dit de Gedeputeerde Staten worden.¹¹³ Tenslotte is onder het kopje van de omgevingsvergunningen vermeld dat er bijzondere nationale natuurgebieden kunnen worden aangewezen. Voor gemeenten is van belang om te weten dat de vergunningplicht die voor Natura 2000 gebied bestaat, niet geldt voor deze bijzondere beschermingsgebieden.¹¹⁴

¹⁰⁷ Boerema en de Jong 2012, p. 186.

¹⁰⁸ Art. 19d lid 2 Nbw 1998.

¹⁰⁹ Boerema en de Jong 2012, p. 264.

¹¹⁰ Art. 46b lid 1 juncto 47b lid 1 Nbw 1998.

¹¹¹ Kamerstukken II 2011/12, 33348, nr. 3, p. 60 (MvT).

¹¹² Kamerstukken II 2011/12, 33348, nr. 3, p. 297 (MvT).

¹¹³ Kamerstukken II 2013/14, 33348, nr. 5, p. 44 (MvT).

¹¹⁴ Banneke 2012, p. 117.

2.6 Gedragscodes

Gemeenten behoren op de hoogte te zijn van de in het wild levende dier- en plantsoorten binnen hun gemeentegebied die beschermd zijn op grond van de Ffw. Deze kennis is nodig wanneer initiatiefnemers activiteiten willen verrichten in het kader van ruimtelijke ingrepen, maar ook wanneer een gemeente zelf initiatiefnemer is voor te verrichten activiteiten.

Voor activiteiten met betrekking op bestendig gebruik, bestendig beheer en onderhoud of ruimtelijke ontwikkeling die effecten hebben op de beschermde dier- en plantensoorten die genoemd zijn in tabel II, geldt dat een vrijstelling kan worden 'verdiend', als er tenminste gebruik wordt gemaakt van een gedragscode. Dit geldt ook bij activiteiten met betrekking op bestendig gebruik of bestendig beheer en onderhoud die effecten hebben op de beschermde dier- en plantensoorten uit tabel III.¹¹⁵ Indien bij soorten uit tabel III en vogels sprake is van activiteiten in het kader van ruimtelijke ontwikkeling, dient een ontheffing op grond van de Ffw te worden aangevraagd. Een gedragscode bevat uiteindelijk een waarborg dat de werkzaamheden geen wezenlijke invloed hebben op beschermde soorten.¹¹⁶

Gemeenten kunnen zelf een gedragscode opstellen. Zij kunnen echter ook gebruikmaken van andere gedragscodes. Een gedragscode hoort te zijn goedgekeurd¹¹⁷ door het ministerie van EZ. Wanneer gewerkt wordt met een goedgekeurde gedragscode in het kader van activiteiten die daarvoor zijn toegestaan, hoeft geen ontheffingsprocedure gevolgd te worden. Voordelen van een gedragscode voor gemeenten zijn de oplevering van tijdswinst, beperking van administratieve lasten en besparing van kosten. Ook geeft de gedragscode een duidelijke, uniforme werkwijze voor een organisatie: Het geeft aan hoe binnen de kaders van de Ffw gewerkt wordt en hoe zorgvuldig handelen geborgd is.¹¹⁸

De taak van gemeenten die gebruikmaken van een gedragscode berust in het proactief optreden om alle mogelijk schade aan de beschermde planten en dieren te voorkomen bij de inzet van de gedragscode. Als de gemeente een opdracht geeft moet de uitvoerder op de hoogte zijn van de naleving van de gedragscode. In een overeenkomst tussen gemeente en uitvoerder wordt de gedragscode van toepassing verklaard. Tevens kan opgenomen worden welke sancties volgen indien de uitvoerder niet werkt volgens de gedragscode.¹¹⁹

2.6.1 Wet natuurbescherming

Anders dan nu het geval is, kunnen gedragscodes voor ruimtelijke ontwikkeling op grond van de nieuwe wet ook betrekking hebben op vogels en dier- of plantensoorten die zijn genoemd in bijlage IV van de Habitatrichtlijn (in de huidige wetgeving onderdeel van de in de eerder genoemde tabel III). Dit betekent voor gemeenten dat zij voor deze soorten, in een project voor ruimtelijke inrichting of ontwikkeling, door de Wet natuurbescherming geen ontheffing meer hoeven aan te vragen indien zij werken met een door de Minister goedgekeurde gedragscode. Overige regels blijven in de Wet natuurbescherming ook van kracht.¹²⁰

¹¹⁵ Backes, Poortinga en Woldendorp 2010, p. 56.

¹¹⁶ Boerema en de Jong 2012, p. 34.

¹¹⁷ Art. 16b lid 1 sub b besluit vrijstelling beschermde dier- en plantsoorten.

¹¹⁸ Teunissen, *Natuur in de gemeente* 2014, afl. 3, p. 18.

¹¹⁹ Boerema en de Jong 2012, p. 39-42.

¹²⁰ Kamerstukken II 2011/12, 33348, nr. 3, p. 273 (MvT).

3. Resultaten huidige natuurwetgeving

In dit hoofdstuk wordt binnen de ruimtelijke instrumenten uit het juridisch kader weergegeven hoe gemeenten omgaan met hun taken en bevoegdheden en wat er wel/niet in voldoende mate uitgevoerd kan worden. Het onderscheid tussen grote/middelgrote/kleine gemeenten zal in de conclusie verder weerlegd worden.

3.1 Grote gemeenten

3.1.1 Bestemmingsplannen en Structuurvisies

Binnen de geïnterviewde grote gemeenten is natuur een onderwerp dat aan de orde komt in de structuurvisies en bestemmingsplannen. In twee van de drie gemeenten is op professioneel niveau kennis te vinden. Deze kennis is van groot belang en wordt meegenomen in de ruimtelijke plannen. Bij de gemeente Sittard-Geleen is minder diepgaande specialistische kennis, maar er is wel een zekere deskundigheid als het gaat om de hoofdlijnen en voor diepgaande vragen worden externe bureaus ingeschakeld.¹²¹ Er is één gemeente die aangeeft dat alles prima verloopt. De andere twee gemeenten hebben punten van kritiek.

Natuur zit binnen de gemeente Sittard-Geleen beleidsmatig verankerd in de structuurvisie en de groenstructuurvisie. De gemeente heeft een bestemmingsplan buitengebied, wat een verdere uitwerking is van het provinciale omgevingsplan. In dit omgevingsplan is een onderscheid in gemaakt in de verschillende soorten natuurgebieden en hun status. Dit wordt verder vormgegeven in het bestemmingsplan. *‘Op het moment dat de gemeente in de ontwikkelfase zit, wordt er een quick scan uitgevoerd. Dit wordt gedaan door externe bureaus.’*¹²² De uitwerking lijkt hier goed te verlopen. Naast het bestemmingsplan buitengebied heeft de gemeente ook beleidsvisies. Deze kunnen echter niet direct worden vertaald naar een bestemmingsplan. In dat opzicht ligt er voor de gemeente nog een opgave voor de toekomst om te zien hoe de beleidsvisies omgezet kunnen worden in projecten in uitvoering binnen het bestemmingsplan.¹²³

Rotterdam heeft geen duidelijk structurerend beleid. De gemeente heeft sinds vorig jaar wel een natuurkaart, waarin de ligging van belangrijke waardevolle natuurgebieden en verbindingen binnen en rond de gemeente is weergegeven. Deze natuurwaardenkaart wordt als eerste instrument gebruikt bij de opstelling van ruimtelijke plannen. De nota dierenwelzijn, waarin aandacht wordt besteed aan dieren in het wild, vervuld eveneens een rol in de plannen.¹²⁴ De plantoetsing werd vroeger gedaan door het gemeentelijke ingenieursbureau. Dit is een onderdeel van Stadsontwikkeling en tevens de afdeling van de stadsecologen. Tegenwoordig is de toetsing steeds meer naar de markt gebracht, inclusief het milieuonderzoek. Tegenwoordig worden de ecologen er pas bij betrokken wanneer er iets misgaat. In het geval de stadsecologen wel zelf een toetsing doen, wordt er in ieder geval rekening gehouden met de mogelijke effecten die planvorming op Natura 2000 gebied heeft.¹²⁵ Daarnaast bezit de gemeente een eigen database voor Ffw soorten. Deze database wordt jaarlijks geüpdatet. Met alle genoemde gegevens kan prima gewerkt worden. Een klein kritiekpunt is dat de waarnemingen uit de database incompleet zijn binnen de stadskern. Dit komt omdat er op bepaalde plekken hierbinnen nog geen eerder onderzoek is uitgevoerd. Pogingen om stadsdekkend een inventarisatie te laten uitvoeren om de database compleet te krijgen, heeft tot op heden nog geen resultaat opgeleverd.¹²⁶

Maarten Kaales heeft aangegeven dat een stadsecoloog een adviserende rol heeft en moet kunnen aangeven of een activiteit eventueel voor problemen zou kunnen zorgen, of wellicht ook kansen. Daarnaast moeten kansen die gesignaleerd worden, ook worden benut.¹²⁷ Deze taken gelden ook ten aanzien van visies en ruimtelijke planvorming.¹²⁸ Een belangrijke eerste borging van bestemmingsplannen vindt plaats door een

¹²¹ Bijlage 3, paragraaf 2.2.

¹²² Bijlage 3, paragraaf 1.2; bijlage 3, paragraaf 2.2.

¹²³ Bijlage 3, paragraaf 1.3.

¹²⁴ Bijlage 2, paragraaf 1.1.

¹²⁵ Bijlage 2, paragraaf 1.2.

¹²⁶ Bijlage 2, paragraaf 1.3.

¹²⁷ Bijlage 4, paragraaf 1.2.

¹²⁸ Bijlage 4, paragraaf 1.1.

quick scan. *'Ik doe wel eens quick scans, maar ik doe niet altijd het grote onderzoek, dat laat ik een bureau doen. Ik kijk naar de resultaten en die kan ik alleen beoordelen omdat ik kennis heb.'* Deze kennis komt tot uiting door zijn werk als stadsecoloog, maar is daarnaast ontstaan door het grote netwerk van samenwerkingen dat ook wordt ingezet bij zijn eigen onderneming en eveneens door ervaring van diensten die binnen de onderneming geleverd worden. Deze kennis is eveneens van belang wanneer er aannemelijk moet worden gemaakt dat een bestemmingsplan uitvoerbaar is. Door de expertise van de heer Kaales is dit mogelijk, waardoor voorkomen kan worden dat er een geheel onderzoek moet worden uitgevoerd.¹²⁹

3.1.2 Verordeningen

Alle geïnterviewde medewerkers van de grote gemeenten zijn bekend met het begrip 'bebouwde kom Boswet' en wanneer er gebruik wordt gemaakt van deze grens. Voor twee van de drie gemeenten is daarbij ook bekend waar de gegevens van deze grens te vinden zijn.

De stadsecologen van de gemeente Rotterdam doen niets in het kader van de Boswet. Dit is de reden dat voor hen ook niet duidelijk is waar deze grens ligt. Waarschijnlijk is de aandacht voor de Boswet ook beperkt omdat Rotterdam weinig buitengebied heeft. De buitengebieden die echter wel vallen onder het bosgebied zijn ook direct de Natura 2000 gebieden. In dat opzicht gelden andere regels.¹³⁰

Maarten Kaales heeft aangegeven dat binnen de gemeente waar hij werkzaam is, duidelijk is waar deze grens zich bevindt. Daarbij wordt tevens opgemerkt dat het zonder de bekendheid van deze grens niet mogelijk zal zijn voor de gemeente om werkzaamheden in het kader van deze grens in zijn volledigheid te kunnen uitvoeren. De grens is digitaal vastgesteld waardoor de grens duidelijk is. Voor het uitvoeren van werkzaamheden is deze digitale kaart van groot belang.¹³¹

De beleidsmedewerker van de gemeente Sittard-Geleen merkt over de grens van de bebouwde kom Boswet op: *'Ik werk hier 27 jaar en heb hem twee keer opnieuw laten vastleggen. Deze grens is digitaal vastgelegd en in 2002 voor de laatste keer aangepast.'* In de gemeente komen regelmatig situaties voor waarin zowel de Boswet als de APV van toepassing is. In dat geval komen aanvragen via de Boswet binnen, maar kan het zijn dat de gemeente er op basis van de APV ook iets van vindt. De gemeente mengt zich dan ook actief in de procedure.¹³²

3.1.3 Vergunningverlening

De gemeenten zijn zich er allen van bewust dat er een volledigheidstoets moet worden uitgevoerd wanneer er een vergunningaanvraag binnenkomt. Echter is er maar één gemeente die hier stelselmatig op controleert. De andere gemeenten bezitten echter wel de kennis, maar binnen de gemeentelijke organisaties kan dit niet tot uiting komen op dit vlak.

Maarten Kaales geeft aan dat er binnen de gemeentelijke organisatie waar hij werkzaam is, eerst wordt nagegaan of het correct is dat er geen vinkje staat bij de keuze of er sprake is van een natuurcomponent dat in het geding is. De vergunningaanvragen die bij de stadsecoloog binnenkomen, worden op voorhand gefilterd. Alle aanvragen komen echter wel in een digitaal systeem, waardoor het voor de stadsecoloog wel mogelijk is om aanvragen die aan hem voorbij gaan toch in te zien als hij dat wil. Met de zorgvuldigheidstoets kijkt de stadsecoloog of er beschermde soorten voorkomen in het gebied. Echter worden initiatiefnemers ook geattendeerd op de zorgplicht van niet-beschermde soorten. Verder wordt bekeken wat voor activiteit het betreft en of deze activiteit een negatieve impact heeft op de beschermde soort dan wel de functionaliteit van de soort. Wanneer dit het geval is, wordt eerst bekeken of een plaanpassing of mitigerende maatregelen tot de mogelijkheden behoort om het plan te kunnen laten doorgaan voordat een vvgb wordt aangevraagd. De werkzaamheden vinden plaats in een gestructureerd kader en dit zal ook worden doorgezet met ingang van de

¹²⁹ Bijlage 4, paragraaf 1.3.

¹³⁰ Bijlage 2, Paragraaf 2.1.

¹³¹ Bijlage 4, paragraaf 2.1.

¹³² Bijlage 3, paragraaf 2.1.

nieuwe wetgeving. De gemeentelijke organisatie waar Maarten Kaales werkzaam is, is bekend met vvgb aanvragen en hoe daarbij gehandeld moet worden.¹³³ Over de kwaliteit van de RVO heerst echter geen tevredenheid. *‘Het komt voor dat er een ontheffing wordt gevraagd en dat deze dat teruggegeven wordt omdat RVO heeft aangegeven dat er geen ontheffing nodig is, terwijl ik en de uitvoerende instanties 100% zeker weten dat er wel degelijk een nodig is.’*

De stadsecologen van Rotterdam maken de constatering dat zij alleen een bijdrage leveren aan de volledigheidstoets wanneer er bezwaren zijn. In de huidige situatie vindt er geen volledigheidstoets plaats op het onderdeel natuurwetgeving.¹³⁴ Het Wabo-loket is, zoals het nu is geregeld, ook meer een administratief team. Toch hebben de stadsecologen wel bij het Wabo-loket onder de aandacht gebracht dat zij hen van dienst kunnen zijn wanneer er onwetendheid is rond het natuuraspect. Hier zijn, voor zover bekend, echter geen vragen uit voortgekomen. De Ffw is vooral een disclaimer, wat betekent dat er ergens onderin vermeld staat dat de Ffw ook een aandachtspunt is voor de initiatiefnemer.¹³⁵ Wanneer er echter problemen zijn, worden de stadsecologen wel gevraagd de brand te blussen. Verder komt het zelden voor dat er een vvgb aangevraagd moet worden. Dit wordt vanuit het Wabo-loket echter ook niet gestimuleerd, vanwege de angst van de werkdruk en de onduidelijkheid over wat er precies gedaan moet worden bij een dergelijke aanvraag. Binnen dit kader wordt de taak betreffende de volledigheidstoets onvoldoende benut, terwijl de stadsecologen wel kennis bezitten.¹³⁶

Gemeente Sittard-Geleen geeft aan dat als de initiatiefnemer het signaal niet afgeeft van een natuuraspect, daar ook niet op gecontroleerd wordt. Wel worden situaties, waarvan vermoedt wordt dat de ruimtelijke onderbouwing niet klopt, teruggestuurd aan de aanvrager met de mededeling dat er eerst een aanvullend onderzoek moet plaatsvinden voordat er een vergunning wordt afgegeven. In dat opzicht zijn de situaties, waarin soorten in het geding kunnen zijn, bij de beleidsmedewerker wel bekend. Echter wordt door de gemeente verder geen controle uitgevoerd in de zin of een initiatiefnemer zich aan de voorwaarden houdt die bij de vergunning zijn meegegeven. Wanneer de gemeente zelf samenwerkt met een projectleider, wordt er veelal aangehaakt. In de andere gevallen is het aan de burger om naar de bevoegde instantie te stappen.¹³⁷

3.1.4 Gedragcodes

Geen van de gemeenten heeft een eigen gedragscode opgesteld. Verder is er maar één gemeente die duidelijk aangeeft dat de werkzaamheden in voldoende mate kunnen worden uitgevoerd middels een gedragscode.

Opvallend is dat de gemeente Sittard-Geleen binnen de categorie grote gemeenten de enige gemeente is die helemaal geen gedragscode toepast. De reden hiervoor is dat er te weinig capaciteit is. De gemeente heeft sinds 2002 een aantal reorganisaties achter de rug. Omdat de formatie met elke reorganisatie kleiner is geworden, betekent dit dat er niemand specifiek de Ffw doet. *‘In die zin hebben we gewoon een ontheffing nodig op het moment dat we denken te handelen in strijd met de Ffw.’* Om deze reden wordt ook geprobeerd niet te handelen in strijd met de Ffw door het treffen van maatregelen. Echter wordt er al jaren mee geworsteld dat de gemeente geen gedragscode gebruikt.¹³⁸

Binnen de gemeente Rotterdam wordt een gedragscode voor bestendig beheer en onderhoud gebruikt. Omdat er vragen zijn gesteld bij de Raad of bij sloop wel voldoende aandacht voor de Ffw zou zijn, wordt dit nu verder uitgezocht. In dit kader zou het mogelijk zijn dat de gemeente Rotterdam wellicht alsnog een gedragscode voor ruimtelijke ontwikkeling gaat hanteren. Op dit moment wordt er ook regelmatig gebruikgemaakt van gedragscodes bij projecten. De stadsecologen zien een gedragscode als een vrij ingewikkeld document dat

¹³³ Bijlage 4, paragraaf 2.3.

¹³⁴ Bijlage 2, paragraaf 2.3.

¹³⁵ Bijlage 2, paragraaf 1.2.

¹³⁶ Bijlage 2, paragraaf 2.4.

¹³⁷ Bijlage 3, paragraaf 2.3.

¹³⁸ Bijlage 2, Paragraaf 2.5.

moeilijk hanteerbaar is voor uitvoerders. Een knelpunt zou verder kunnen zijn dat uitvoerders kunnen gaan denken dat zij een complete vrijstelling hebben. In dit kader zijn er nu al vaak misverstanden bij een ontheffing.¹³⁹

Maarten Kaales maakt duidelijk dat, binnen de gemeente waar hij werkzaam is een bestaande gedragscode vertaald is naar de bestekken van de gemeente. Dit geldt zowel voor Groenbeheer als de Ruimtelijke projecten van de gemeente. Hij zegt daarover; *‘Zelf heb ik hier ook aan bijgedragen door plaats te hebben genomen in de klankbordgroepen.’* Door te werken met een gedragscode kan een gemeente aantonen dat er zorgvuldig gehandeld wordt en daarnaast hoeft niet iedere keer opnieuw een ontheffing worden aangevraagd voor dezelfde soort ingrepen. Aan gedragscodes zitten dan ook geen nadelen. De gemeente handelt zoveel mogelijk volgens de gedragscode. Er gaat zelden iets mis en tussendoor wordt ook voldoende geprikt, getoetst en aangescherpt om alert te blijven op het naleven van de gedragscode.¹⁴⁰

3.2 Middelgrote gemeenten

3.2.1 Bestemmingsplannen en Structuurvisies

Binnen de geïnterviewde middelgrote gemeenten wordt duidelijk gemaakt dat natuur belangrijk is. Echter is het af en toe een zoekproces waar natuur precies staat binnen de gemeenten. De bestemmingsplannen zijn een juridische waarborg voor soorten en gebieden. Voor de handelingen rond de structuurvisie lijkt minder aandacht te zijn in de gemeenten. Hoewel er in alle gemeenten enigszins kennis te vinden is van natuur, is er één gemeente die de kennis iets diepgaander heeft zitten. Alle gemeenten zijn in dit opzicht echter afhankelijk van externe partijen.

Ondanks dat geen van de gemeenten echt een beleid heeft op natuur, wordt natuur wel meegenomen in het landschapsontwikkelingsplan (LOP, onderdeel van de structuurvisie) en de structuurvisie binnen de gemeenten Twenterand en Utrechtse Heuvelrug. Echter is aangegeven dat gemeente Twenterand geen budget beschikbaar krijgt voor het LOP.¹⁴¹ en dat gemeente Utrechtse Heuvelrug nooit een uitwerking heeft gegeven aan de structuurvisie.¹⁴² Gemeente Tiel heeft in zijn geheel geen natuurbeleid, maar wil dit op orde zetten.¹⁴³

Waar het de natuurparagraaf betreft in bestemmingsplannen wordt dit bij de gemeente Tiel en gemeente Utrechtse heuvelrug ingevuld door de uitvoering van een quick scan en onderzoeken naar natuurwaarden.¹⁴⁴ Gemeente Tiel houdt daarnaast ook gegevens bij in een natuurkaart en heeft budget beschikbaar om een ecologisch bureau in te huren als dit nodig wordt geacht.¹⁴⁵ Dit was een voorwaarde voor de beleidsmedewerker om aan de taken omtrent natuur een uitvoering te geven. Gemeente Utrechtse heuvelrug is zelf in veel gevallen bekend met de soorten in hun gebieden, maar laat door middel van ecologische onderzoeken wel bevestigen waar de soorten zitten. De beleidsmedewerker van Utrechtse Heuvelrug geeft ook wel eens advies aan andere gemeente in het kader van (bestemmings)plannen.¹⁴⁶

Gemeente Twenterand wordt beperkt doordat aan alle natuuraspecten in de gemeente 100 uur per jaar mag worden besteed. Dit is onbevredigend en zorgt ervoor dat activiteiten niet in voldoende mate kunnen worden uitgevoerd. In de bestemmingsplannen wordt wel heel duidelijk de natuurgebieden vermeld, evenals de gebieden waar ontwikkeling plaatsvindt. Een aantal jaar geleden heeft er een herijking van de EHS plaatsgevonden bij de provincie. Nu is te merken dat de provincie had gehoopt dat de gemeente het beheer

¹³⁹ Bijlage 3, paragraaf 2.5.

¹⁴⁰ Bijlage 4, paragraaf 2.5.

¹⁴¹ Bijlage 6, paragraaf 1.1.

¹⁴² Bijlage 7, paragraaf 1.1.

¹⁴³ Bijlage 5, paragraaf 1.1.

¹⁴⁴ Bijlage 5, paragraaf 1.2; bijlage 7, paragraaf 1.3.

¹⁴⁵ Bijlage 5, paragraaf 1.3.

¹⁴⁶ Bijlage 7, paragraaf 1.3.

van deze gebieden zou overpakken. Dit is niet gebeurd vanwege het tekort aan geld en capaciteit.¹⁴⁷ De gemeente heeft daarnaast een abonnement op de NDFF. Deze gegevens worden gebruikt voor de quick scan betreffende het bestemmingsplan, evenals gegevens van al bestaande beleidsdocumenten. Naast deze gegevens wordt geen veldonderzoek uitgevoerd voor de vaststelling van een bestemmingsplan.¹⁴⁸

3.2.2 Verordeningen

Het begrip 'bebouwde kom Boswet' is bij twee van de drie gemeenten niet bekend. Deze beiden gemeenten geven aan dat zij wel van diverse andere grenzen op de hoogte zijn, zoals de grenzen van de bestemmingsplannen¹⁴⁹ en de grenzen van natuurgebieden.¹⁵⁰ Daarnaast geven de gemeenten aan dat zij niet bekend zijn met deze grens, omdat ze hier simpelweg nooit iets mee te maken hebben gehad.

De gemeente Utrechtse Heuvelrug is de uitzondering die wel bekend is met de grens en de relevantie om deze grens te kennen. *'Deze grens speelt een rol bij de kapaanvragen die binnenkomen.'* Deze gemeente geeft eveneens aan dat de grens is afgestemd met de provincie. Het is nu duidelijk waar de grens zich bevindt en bij eventuele onduidelijkheden is er contact met de provincie.¹⁵¹

3.2.3 Vergunningverlening

De geïnterviewde gemeenten zijn zich bewust van de rol die zij hebben waar het een vergunningaanvraag betreft. Alle gemeenten zijn ervan op de hoogte dat zij middels de volledigheidstoets moeten controleren of een aanvraag volledig is en of alle natuuraspecten zijn meegenomen in de aanvraag. Echter heeft iedere gemeente zijn eigen knelpunten met de uitvoering hiervan.

De gemeente Utrechtse Heuvelrug geeft aan dat er over een 'goed onderzoek' wel eens discussie ontstaat. Dit komt omdat er geen criteria voor zijn vastgelegd.¹⁵² De gemeente Tiel mist eveneens een stuk uniformiteit. Deze gemeente geeft aan dat het in bepaalde situaties niet altijd even duidelijk is of er een quick scan moet worden gedaan.¹⁵³

Gemeente Twenterand vindt het echter lastig om van aanvragers te eisen dat zij een onderzoek moeten uitvoeren van een paar duizend euro, terwijl de ingreep veel minder kost. *'Dit is een lastige afweging en het ligt er ook aan of je iemand handvaten kunt geven om er verstandig mee om te gaan.'*

Wanneer de gemeente Twenterand echter van mening is dat er op een plek, waar geen vinkje bij het natuuraspect staat, wel een vinkje had moeten, wordt hier iets mee gedaan. Echter geven zij ook aan dat er niet structureel op gecontroleerd wordt.¹⁵⁴

De gemeente Utrechtse Heuvelrug lijkt hier veel strikter in te zijn. Welke plannen er ook komen, er moet eerst een Ffw onderzoek gedaan worden voordat men verder kan met de uitvoering.¹⁵⁵ Hier wordt dan ook aan gehouden. Gemeente Tiel is hier ook voorstander van. Het wordt als een verplichting gezien dat de gemeente de aanvrager zo volledig mogelijk informeert en ook om een zo goed mogelijk zicht te krijgen of aan de wetgeving is voldaan. *'Als ik constateer dat de aanvraag incompleet is, moet er alsnog een onderzoek uitgevoerd worden.'* Daarnaast geeft de beleidsmedewerker aan dat hij wel degelijk vindt dat de gemeente een rol heeft in de controle op een juiste vergunningaanvraag.¹⁵⁶

Gemeente Tiel en Twenterand geven beiden aan dat de samenwerking met de instanties die verantwoordelijk zijn voor de verlening van vergunning/ontheffing in het kader van een natuuraspect, een lastige zaak is. Deze

¹⁴⁷ Bijlage 6, paragraaf 1.2.

¹⁴⁸ Bijlage 6, paragraaf 1.3.

¹⁴⁹ Bijlage 6, paragraaf 2.1.

¹⁵⁰ Bijlage 5, paragraaf 2.1.

¹⁵¹ Bijlage 7, paragraaf 2.1.

¹⁵² Bijlage 7, paragraaf 2.3.

¹⁵³ Bijlage 5, paragraaf 2.3.

¹⁵⁴ Bijlage 6, paragraaf 2.3.

¹⁵⁵ Bijlage 7, paragraaf 2.3.

¹⁵⁶ Bijlage 5, paragraaf 2.3.

instanties lezen zich veelal niet in¹⁵⁷, kennis ontbreekt vaak eveneens¹⁵⁸ en het gevolg is dat de gemeenten niet te woord gestaan kunnen worden. Dit maakt het lastig om verdere uitvoering aan taken te geven. Alle gemeenten geven uitdrukkelijk aan dat het zelden tot niet voorkomt dat de gemeenten zelf een vvgb moeten aanvragen omdat het natuuraspect is aangehaakt bij de vergunning. In dat opzicht is er weinig ervaring op dit vlak te delen.¹⁵⁹

3.2.4 Gedragcodes

Alle geïnterviewde gemeenten maken gebruik van een gedragscode. De gemeenten zijn zich allemaal wel bewust dat het voordelig is dat er met een gedragscode niet voor iedere activiteit, in de categorie waar de gedragscode voor geldt, een ontheffing hoeft te worden aangevraagd. Uit de interviews wordt duidelijk dat twee van de drie gemeenten geen nadelen zien in de gedragscode en hierdoor een prima uitvoering aan de werkzaamheden kunnen geven.

De gemeente Utrechtse Heuvelrug is in dat opzicht kritischer en ziet echter wel knelpunten, wat voornamelijk zit in de uitvoering. Een gedragscode betekent immers niet dat er niet opgelet moet worden. Situaties moeten voor uitvoerders herkenbaar worden, zodat de gedragscode ook nageleefd kan worden. Dit is een leerproces en in een jaarlijkse flora en faunacursus en workshops binnen de gemeente (dat door de beleidsmedewerker zelf wordt gegeven) wordt deze kennis opgehaald voor de gedragscodewerkers. De gemeente gebruikt diverse gedragscodes van anderen, maar heeft wel een eigen ecologisch werkprotocol gemaakt waarin staat aangegeven hoe de gemeenten met de verschillende gedragscodes moet omgaan.¹⁶⁰

Gemeente Tiel werkt momenteel nog met een gedragscode die formeel verlopen is. Hierbij gaf de beleidsmedewerker wel aan dat de bedoeling is dat beide gedragscodes van Stadswerk worden vastgesteld.¹⁶¹

De gemeente Twenterand (in samenwerking met andere gemeenten) heeft zelf een gedragscode vastgesteld. Dit betreft de gedragscode voor 'bestendig beheer en onderhoud.'¹⁶²

Binnen de gemeente Twenterand, en ook Utrechtse Heuvelrug, is geen gedragscode is voor 'ruimtelijke ontwikkeling.' Gemeente Twenterand had dit graag wel gezien, maar de anderen gemeenten zijn daar niet in meegegaan.¹⁶³ Gemeente Utrechtse Heuvelrug heeft deze gedragscode bewust niet, omdat er vaak alsnog een ontheffing moet worden aangevraagd.¹⁶⁴

3.3 Kleine gemeenten.

3.3.1 Bestemmingsplannen en Structuurvisies

Alle kleine gemeenten geven aan dat zij natuur belangrijk vinden. Geen van de gemeenten bezit specialistische kennis en heeft te allen tijde voor alles een ecologisch bureau of Omgevingsdienst nodig voor kennis. Twee van de drie gemeenten geeft aan nauwelijks een uitwerking te geven aan het natuuraspect. Natuur wordt in deze twee gemeenten eigenlijk niet verder vormgegeven.

Binnen de gemeente Boxmeer gebeurt dit wel middels het landschapsontwikkelingsplan (LOP) dat een verdere uitwerking heeft in de structuurvisie. Over de verschillende landschapstypen is een visie uitgesproken die moeten worden opgenomen in de plannen.¹⁶⁵

Het bestemmingsplan zorgt verder voor de juridische waarborg. Binnen de gemeente Boxmeer zijn ook de

¹⁵⁷ Bijlage 5, paragraaf 2.4.

¹⁵⁸ Bijlage 6, paragraaf 2.4.

¹⁵⁹ Bijlage 5, paragraaf 2.3; bijlage 6, paragraaf 1.3; bijlage 7, paragraaf 2.3.

¹⁶⁰ Bijlage 7, paragraaf 2.5.

¹⁶¹ Bijlage 5, paragraaf 2.5.

¹⁶² Bijlage 6, paragraaf 2.5.

¹⁶³ Bijlage 6, paragraaf 2.5.

¹⁶⁴ Bijlage 7, paragraaf 2.5.

¹⁶⁵ Bijlage 8, paragraaf 1.1.

Natura 2000 gebieden als bos- en natuurgebieden aangewezen in het bestemmingsplan. Daarnaast zijn er een aantal landschapselementen select aangewezen die beschermd zijn. Verder vinden er ook in deze gemeente quick scans plaats t.b.v. het bestemmingsplan. Dit verloopt prima. De gemeente neemt dit zeer serieus, ook omdat zij zelf niet de kennis hebben om dergelijk onderzoek zelfstandig uit te voeren. *'Je moet natuurlijk weten of je in conflict gaat met de natuurwetgeving.'*¹⁶⁶ Voor de uitvoering van een quick scan wordt een ecologisch bureau ingehuurd.¹⁶⁷

De gemeenten Lingewaal en Zederik geven aan dat de Natura 2000 gebieden (en EHS-gebieden) in het bestemmingsplan worden opgenomen, maar spreekt verder niet van gebieden buiten deze beschermingszones.

De beleidsmedewerker van Zederik geeft aan dat hij geen specialistische kennis van soorten en gebieden bezit. De gemeente heeft ook geen aparte beleidsmedewerker op het gebied van natuur in dienst.¹⁶⁸ De beleidsmedewerker merkt verder op: *'Op dit moment lopen er omtrent de PAS een aantal zaken bij agrariërs. Deze aanvragen komen bij mij binnen en ik zou bijna zeggen; ik geloof het wel.'*¹⁶⁹ Dit benadrukt de geringe kennis. De Omgevingsdienst Haaglanden is verantwoordelijk voor de plantoetsing. Op het gebied van deze samenwerking worden geen knelpunten ervaren.¹⁷⁰

De beleidsmedewerker van de gemeente Lingewaal heeft naast het natuuraspect nog vele andere aspecten die onder haar hoede vallen. Kennis omtrent natuur is daardoor niet diepgaand. De gemeente voert quick scans uit voordat een bestemmingsplan wordt vastgesteld.¹⁷¹ Daar wordt ook de natuurwaardenkaart van de gemeente in meegenomen die zij hebben laten opstellen. De Omgevingsdienst doet uiteindelijk de plantoetsing. Zij beoordelen de quick scans en bepalen of er vervolgonderzoek nodig is. Dit samenwerkingsverband wordt door Lingewaal als zeer positief ervaren.¹⁷²

3.3.2 Verordeningen

De kennis van de grens van de 'bebouwde kom Boswet' en het belang van deze grens voor kapaanvragen is bij de geïnterviewde gemeenten redelijk verdeeld. Er is niet in alle gemeenten bewustheid over het belang van deze grens. Waar deze kennis mist, kan echter ook direct gesteld worden dat deze grens niet wordt gebruikt door de betreffende medewerker. Waar wel kennis is, heerst echter geen tevredenheid over de weergave.

Bij de gemeenten Lingewaal is niet bekend waar de grens ligt, hoewel er wel suggesties worden gedaan. Waarschijnlijk zullen de grenzen wel bekend zijn bij de plantoetsers en anders weet de provincie het wel of is het in ieder geval terug te vinden op internet. Echter wordt duidelijk dat de beleidsmedewerker zelf nooit met deze grens in aanmerking is gekomen. Zij geeft immers aan dat de gemeente maar kleine stukjes bos heeft. Die bossen staan in de bestemmingsplankaart en dat is voldoende om mee te werken.¹⁷³

Bij de gemeente Zederik is voor de beleidsmedewerker ook niet bekend wat de grens inhoudt en waar de grens zich zou moeten bevinden. De medewerker vergunningen is echter wel bekend met het begrip en de grenslijn van de gemeente, maar hij bekende wel dat de kaart waarop de grens is aangegeven niet 100% duidelijk is. De archiefkaart is niet gedigitaliseerd, maar er is met een stift een soort lijn opgezet en daar moet het mee gedaan worden. Het is bekend dat de grens van belang is voor kapactiviteiten waarbij de vraag is of de APV geldt of de Boswet. Echter is het niet gemakkelijk om met de kaart te werken vanwege de kleine schaal, waardoor er al

¹⁶⁶ Bijlage 8, paragraaf 1.3.

¹⁶⁷ Bijlage 8, paragraaf 2.2.

¹⁶⁸ Bijlage 9, paragraaf 2.2.

¹⁶⁹ Bijlage 10, paragraaf 1.1.

¹⁷⁰ Bijlage 10, paragraaf 1.4.

¹⁷¹ Bijlage 9, paragraaf 1.1.

¹⁷² Bijlage 9, paragraaf 1.4.

¹⁷³ Bijlage 9, paragraaf 2.1.

snel twijfelgevallen zijn.¹⁷⁴

De beheerder van Boxmeer heeft moeten navragen hoe de situatie omtrent de grens van de bebouwde kom Boswet zat binnen de gemeente. Later is bevestigd dat de grenzen binnen de gemeente bekend zijn en staan aangegeven op een kaart. De beheerder heeft via de mail duidelijk gemaakt dat naar aanleiding van de vraag over de grens van de Boswet, ervoor gezorgd zal worden dat de grenzen in het GIS opgenomen zal worden. De kaart wordt daarmee via dit systeem gedigitaliseerd zodat hij eenvoudig te raadplegen zal zijn. Door deze actie zullen de werkzaamheden in het kader van kapactiviteiten versoepeld worden.¹⁷⁵ Daarnaast heeft de gemeente ook een beschermde bomenkaart. Op deze kaart staan alle bomen weergegeven die vergunningplichtig zijn voor kap.¹⁷⁶

3.3.3 Vergunningverlening

Het wordt duidelijk dat geen van deze kleine gemeenten echt een actief beleid heeft waar het gaat om vergunningaanvragen met natuuraspecten en de volledigheidstoets die daarbij komt kijken. Het lijkt er echter niet op dat de kleine gemeenten ontevreden zijn over de aanpak. Een kritiek punt is echter wel de samenwerking met de RVO. De moeizame communicatie heeft een uitwerking op werkzaamheden van de gemeenten waar het de vergunningaanvragen betreft.

In dit kader geeft Boxmeer aan dat er een toetsing plaatsvindt en dat de gemeente een adviserende functie heeft. De geïnterviewde handhaver geeft echter aan dat hij zijn twijfels heeft of het wel altijd gebeurd dat, wanneer een aanvrager aangeeft dat er geen gevolgen zijn voor natuur, dit ook daadwerkelijk gecontroleerd wordt. *'Ik denk dat degene die het netjes aanvinkt het proces doorloopt en dat degene die de stoute schoenen aantrekt er het makkelijkst vanaf komt.'*¹⁷⁷

De gemeente Boxmeer is niet te spreken over het contact met RVO. Dit bemoeilijkt ook het werk van vergunningaanvragen. De organisatie is moeilijk te bereiken en het contact is stroperig. *'In de gemeente heeft een roekenkolonie gezeten die nu is uitgedund. De gegevens van de plaats waar zij voorkomen, zijn verouderd. Nu wordt er gekapt op plaatsen waar de kolonie op dit moment zit omdat dit niet is aangeduid. Echter moet er voor een plek waar de kolonie niet meer voorkomt, maar die nog wel beschermd zijn op de kaart, een heel traject gevolgd worden.'*¹⁷⁸

De gemeente Zederik heeft de verantwoording volledig bij de aanvrager neergelegd. *'Soms, wanneer een aanvrager er niet aan ontkomt omdat het er zo dik bovenop ligt, attenderen wij de aanvragers er wel op.'*¹⁷⁹ Verder is dit, volgens de vergunningverlener van de gemeente Zederik, ook door het College vastgelegd.¹⁸⁰ In dat opzicht lijkt de werksituatie prima.

Binnen de gemeente komt het minimaal voor dat er een vvgb aangevraagd moet worden. Echter is het nu wel zo dat er op dit moment een aanvraag van januari bij de RVO ligt, die in juli pas zal worden behandeld. *'Ik krijg het nog steeds niet voor elkaar dat die aanvraag eerder behandeld wordt. Er is weinig collegialiteit te beproeven.'* De communicatie met RVO wordt, mede door deze situatie, als moeizaam ervaren.¹⁸¹

Verder wordt duidelijk gemaakt dat de agrariërs het grootste areaal van de gemeente bezitten. De insteek van de gemeente is dan ook dat als een agrariër wil uitbreiden, dat ook moet kunnen. Dit komt omdat zij de economische dragers zijn van het buitengebied.¹⁸² Bij deze houding sluit de gemeente Lingewaal, eveneens een agrarische gemeente, zich aan.

¹⁷⁴ Bijlage 10, paragraaf 2.1.

¹⁷⁵ Bijlage 8; paragraaf 2.1.

¹⁷⁶ Bijlage 9, paragraaf 1.3.

¹⁷⁷ Bijlage 8, paragraaf 2.3.

¹⁷⁸ Bijlage 8, paragraaf 2.4.

¹⁷⁹ Bijlage 10; paragraaf 2.3.

¹⁸⁰ Bijlage 10, paragraaf 1.2.

¹⁸¹ Bijlage 10; paragraaf 2.4.

¹⁸² Bijlage 10; paragraaf 2.3.

De verantwoording van de volledigheidstoets wordt bij de gemeente Lingewaal volledig bij de Omgevingsdienst neergelegd. Echter moet er wel eerst binnen de gemeente een oordeel gegeven worden. *‘Bouwplantoetsers vinden het al snel goed. Bij Ruimtelijke Ontwikkeling gaat het beter denk ik.’* De gemeente is tevreden met de toetsingen van de Omgevingsdienst. De wetgeving wordt in dit opzicht echter wel te streng geacht.¹⁸³ De agrariërs kunnen op dit moment niet meer uitbreiden omdat er geen vergunning voor wordt afgegeven door de provincie. In dat opzicht worden alle agrariërs die willen uitbreiden door de gemeente Lingewaal direct doorgestuurd naar de provincie met hun aanvraag. Er wordt vanuit de gemeente geen tijd in gestoken voordat het natuuraspect akkoord is.¹⁸⁴

3.3.4 Gedragcodes

Alle kleine gemeenten die geïnterviewd zijn maken gebruik van gedragscodes. De werking met gedragscodes wordt echter maar door één van de drie gemeenten gezien als een werkmethode zonder moeilijkheden. Geen van deze gemeenten een eigen gedragscode opgesteld. De gemeenten Lingewaal en Zederik gaven beiden aan dat zij een kant-en-klare gedragscode hanteren die de VNG heeft voorgeschreven. Dit betreft de gedragscode van bestendig beheer en onderhoud. In de gemeente Zederik moet de gedragscode wel nog geüpdatet worden naar de situatie van de gemeente. Voor de gemeente Lingewaal geldt dat er prima gewerkt kan worden met een gedragscode, omdat alles in de gemeente maar heel minimaal voorkomt, waardoor heel gemakkelijk maatregelen getroffen kunnen worden.¹⁸⁵

Bij de gemeente Zederik vraagt de beleidsmedewerker zich af in hoeverre de gedragscode eigenlijk gebruikt wordt, omdat de toepassing alleen zal plaatsvinden binnen de bebouwde kom. Evenals bij de gemeente Lingewaal wordt de gedragscode bij de gemeente Zederik ook als voordelig gezien: *‘als is het alleen maar om aan te tonen dat we het van belang vinden.’* Echter hebben zij wel een kritische kanttekening; het is namelijk maar de vraag in welke mate de gedragscode juist wordt toegepast ten aanzien van de uitvoering. De beleidsmedewerker geeft aan dat hij dit niet kan controleren.¹⁸⁶

In de gemeente Boxmeer wordt duidelijk dat er veel kennis zit betreffende de gedragscodes. Er zijn meerdere gedragscodes van toepassing binnen de gemeente. Het is ook bekend dat een gedragscode alleen nog niet betekent dat de werkzaamheden ook op de juiste manier worden uitgevoerd. De uitwerking lijkt wel veelal goed te gaan, omdat er ook veel wordt gemitigeerd en gecompenseerd. Er wordt duidelijk gemaakt dat dit naar tevredenheid van de gemeente gebeurt. Wat de uitvoerbaarheid soms wel in de weg staat is dat de checklist van sommige gedragscodes niet altijd even aangenaam zijn. Wanneer een gedragscode ook daadwerkelijk toegepast moet worden, zit er immers ook altijd nog een behoorlijke uitwerking aan. Het kan lastig zijn werkzaamheden uit te voeren als natuur in het geding is, terwijl er ook gedacht moet worden aan de veiligheid van de burgers.¹⁸⁷

¹⁸³ Bijlage 9, paragraaf 1.5.

¹⁸⁴ Bijlage 9, paragraaf 2.3.

¹⁸⁵ Bijlage 9, paragraaf 2.5.

¹⁸⁶ Bijlage 10, paragraaf 2.5.

¹⁸⁷ Bijlage 8, paragraaf 2.5.

4. Resultaten nieuwe Natuurwet

In dit hoofdstuk worden de taken en bevoegdheden aangegeven binnen de ruimtelijke instrumenten uit het juridisch kader, waarvan verwacht wordt dat gemeenten hier een andere werkwijze voor zullen moeten hanteren als de Wet natuurbescherming in werking zal treden. De gemeenten geven aan op welke wijze er aan deze taken een invulling gegeven zal worden en in welke mate zij verwachten dat deze taken wel/niet in voldoende mate uitgevoerd kunnen worden op ambtelijk niveau. Het onderscheid tussen grote/middelgrote/kleine gemeenten zal in de conclusie verder weerlegd worden.

4.1 Grote gemeenten

4.1.1 Bestemmingsplannen en Structuurvisies

4.1.1.1 De programmatische aanpak stikstof

Binnen twee van de drie gemeenten is er een uitgebreidere aandacht voor de PAS. In alle gemeenten lijkt het er wel op dat de PAS als werkbaar wordt beschouwd.

De ecologen van de gemeente Rotterdam geven aan dat de gemeente haar taak op dit moment nog niet in voldoende mate lijkt te weten. Er wordt eveneens geconstateerd dat er binnen de gemeente weinig ontwikkelingen zullen zijn die een invloed kunnen hebben op de PAS. De stikstofdepositie zal wellicht wel een rol kunnen gaan spelen in het havengebied en bepaalde projecten. In dat opzicht wordt de stikstofdepositie dan meegenomen als een van de dingen die effect kunnen hebben op Natura 2000 gebied. Echter zijn er binnen de gemeente weinig agrariërs te vinden en grote projecten zullen naar verwachting van landelijk niveau zijn, zoals de ontwikkelingen van de A13-A16.¹⁸⁸ Het lijkt erop dat de PAS de uitvoerbaarheid van werkzaamheden niet in de weg zal staan.

Maarten Kaales geeft aan dat er binnen de gemeentelijke organisatie waar hij werkzaam is, collega's bezig zijn met de voorbereiding van de PAS doordat zij de ontwikkelingen in kaart brengen die gevolgen hebben voor de PAS. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van Aeries Calculator. Hieruit wordt geconstateerd wat de gemeente aan maatregelen zal moeten treffen. Er worden de nodige plannen opgesteld ten aanzien van de PAS. In dat opzicht lijkt alles prima te verlopen.¹⁸⁹

De beleidsmedewerker van Sittard-Geleen was zelf niet bekend met het gebruik van de PAS, maar gaf aan dat er wel collega's zijn die zich daar wel mee bezig houden. Uit een aanvullend antwoord dat de beleidsmedewerker op een later moment per mail heeft toegezonden, wordt duidelijk dat er projecten worden opgezet in het kader van bevordering van doorstroming van verkeer, het stimuleren van niet-rijden, de promotie van elektrische auto's en het bevorderen van fietsen. De gemeente is bewust bezig met de gevolgen van de PAS, gezien de maatregelen die getroffen worden om de depositie van stikstof binnen de gemeente te verminderen. De gemeente is dan ook druk doende met deze projecten.¹⁹⁰

4.1.1.2 De beheerplannen

De gemeenten zijn zich bewust van de beheerplannen rond de Natura 2000 gebieden. De uitvoerbaarheid voor de toekomst zal volgens de gemeenten dan ook prima verlopen.

De gemeente Rotterdam is van de meeste Natura 2000 gebieden geen beheerder. De stadsecologen geven aan dat zij in die gebieden geen rol spelen in de instandhouding middels de beheerplannen. Zij spelen alleen een rol in ruimtelijke projecten rond de Natura 2000 gebieden. De verwachting voor de toekomst is dat de gemeente Rotterdam meer gebieden die zij nog wel in beheer hebben zullen afstaan. De constatering is dan ook dat de gemeente in de toekomst weinig van doen heeft met de beheerplannen en eventuele wijzigingen in de nieuwe wetgeving ten aanzien van de plannen.

¹⁸⁸ Bijlage 2, paragraaf 3.3.

¹⁸⁹ Bijlage 4, paragraaf 3.3.

¹⁹⁰ Bijlage 3, paragraaf 3.3

De gemeente Sittard-Geleen weet wat er in de toekomst ten aanzien van beheerplannen van hen verwacht wordt. Rijkswaterstaat heeft de definitieve vaststelling van de beheerplannen ooit opgepakt en de conclusie was dat de Grensmaas een dynamisch gebied is waar regelmatig overleg voor gevoerd moet worden met andere betrokken partijen. Echte vastgestelde plannen voor een langere periode zijn er niet. Er is meer gezocht naar een samenwerkingsstructuur. *'We zijn met een aantal projecten bezig om het gebied verder in te richten.'* In dat opzicht werkt de samenwerking prima en is het ook nodig dat dit op deze manier blijft voortbestaan. Het is verder de bedoeling dat het Natura 2000 gebied met het omliggende landschap gezien ook recreatief op de kaart gezet zal worden en als één gebied gezien wordt. Hierdoor blijft de samenwerking tussen de betrokken partijen van belang.

In het interview met Maarten Kaales is sprake geweest van een tijdschort waardoor de vraag omtrent beheerplannen niet beantwoord is. De vraag zou via de mail beantwoordt worden, maar dit is helaas niet tijdig gebeurd. Echter kan wel geconstateerd worden dat de gemeente betrokken is geweest bij de opstelling van de beheerplannen voor Natura 2000 gebieden. Uit de informatie van Maarten Kaales valt, bij de beschrijving van zijn werk als stadsecoloog, op te maken dat hij in zijn rol als adviseur en met de initiërende taak van de stadsecoloog ook in dit opzicht zou kunnen hebben bijgedragen aan de uitwerking van de beheerplannen.¹⁹¹ Dit is echter niet middels het interview vastgelegd.

4.1.2 Vergunningverlening

4.1.2.1 Verplichtt aanhaken

Het verplichtt aanhaken wordt alleen door Maarten Kaales gezien als een positieve ontwikkeling. De andere twee gemeenten hebben hun twijfels bij deze verplichting die hen straks in de nieuwe wetgeving wordt opgelegd.

Maarten Kaales geeft aan dat het aspect natuur voor de vergunningverleners op deze wijze eenvoudiger wordt. De gemeente maakt zich hier geen zorgen over, want de kennis is immers aanwezig. Wanneer natuur in het geding is en dit wordt door de initiatiefnemer niet aangegeven, is er binnen de gemeente genoeg deskundigheid om dit uit de volledigheidstoets op te maken. Met het verplichtt aanhaken is de verwachting dat er minder aanvragen langs de ecologen zullen gaan die eigenlijk beoordeeld hadden moeten worden. De gemeente is al druk bezig met de voorbereiding van de nieuwe wet en het aspect verplichtt aanhaken. Dit gebeurt in het kader waar nu al mee gewerkt wordt. Daarnaast wordt gekeken hoe de nieuwe wetgeving verder geïmplementeerd kan worden in de huidige werkwijze en worden er gesprekken gevoerd binnen de gemeente betreffende de verwachte kwaliteitsvereisten en adviesvereisten.¹⁹²

De stadsecologen van Rotterdam geven aan dat zij niet voorbereid zijn op de nieuwe natuurwetgeving en de organisatie evenmin. Hoe er vanuit het Wabo-loket tegen het verplichtt aanhaken wordt aangegeven, is bij hen niet bekend. Het loket is er wel door de stadsecologen op attent gemaakt dat de nieuwe wet eraan komt. Het grootste probleem dat de ecologen nu voorzien is dat er bij het Wabo-loket geen kennis zit waar het gaat om natuurwetgeving. Daarnaast is de capaciteit niet toereikend. Uiteindelijk zal dit alles er hoogstwaarschijnlijk in resulteren dat er vergunningen worden afgegeven waar de natuurwetgeving niet in is meegenomen. De gemeente zal in het geheel een grotere verantwoordelijkheid moeten nemen voor het afgeven van de vergunningen en op dit moment lijkt de gemeente niet in staat aan deze verantwoordelijkheid te kunnen voldoen.¹⁹³

Bij de gemeente Sittard-Geleen heerst eveneens twijfel. Met de Wabo was het immers ook de bedoeling dat er een aantal vergunningen zouden worden samengevoegd. Dit heeft in de praktijk niet gewerkt en daarom is er in geknipt. Een initiatiefnemer was immers niet blij als hij geen vergunning kreeg voor bijvoorbeeld het

¹⁹¹ Bijlage 4, paragraaf 1.2

¹⁹² Bijlage 4, paragraaf 3.1.

¹⁹³ Bijlage 2, paragraaf 3.1.

onderdeel kap, terwijl er wel al geld was gestoken in een architect voor een bouwwerk. Met deze verplichte aanhaking zal er weer eenzelfde situatie ontstaan, alleen kan er nu niet meer opgeknipt worden. Hoe meer aspecten er bij elkaar komen, hoe groter de kans dat er een aspect niet voldoet en vervolgens de vergunningen van de andere aspecten geen waarde heeft.¹⁹⁴

4.1.2.2 Toezicht en handhaving

Geen van de geïnterviewden denkt dat het toekennen van toezicht en handhaving aan hun gemeente direct op een juiste manier kan worden ingevuld. De toezicht en handhaving wordt dan ook gezien als een lastig punt.

Maarten Kaales geeft te kennen dat in de gemeente waar hij werkzaam het op dit punt in de huidige situatie onvoldoende goed heeft geregeld. Dit is te wijten aan de prioriteiten die de gemeente heeft gegeven aan andere zaken. Echter ziet Maarten Kaales het verplicht aanhaken wel als een positieve ontwikkeling. *'Ik denk dat de gemeente daarin zijn verantwoordelijkheid zal gaan nemen als dit een verplichting wordt.'* Het onderwerp staat bij de stadsecoloog dan ook hoog op de agenda en omdat de verwachting is dat de gemeente de toezicht en handhaving op een juiste wijze zal gaan oppakken, lijkt de verwachting dat de werkzaamheden hieromtrent in voldoende mate kunnen worden uitgevoerd.¹⁹⁵ De stadsecologen van gemeente Rotterdam geven echter aan dat de toezicht en handhaving liever niet bij de gemeente wordt gezien, omdat de kennis en capaciteit op dit moment ontbreekt. Voor een grote organisatie als de gemeente Rotterdam vinden de stadsecologen het wenselijk dat er een duidelijk proces zal worden geformuleerd die binnen de organisatie kan worden toegepast om de risico's die er aan deze taak zitten in te perken.

Voor nu is het afwachten hoe met deze taak omgesprongen zal worden. Het is niet duidelijk of de Regionale Milieudienst hier een verantwoording in krijgt, of dat er binnen de gemeente een afdeling is die deze taak toebedeeld zal krijgen. Hoe de gemeente uiteindelijk zal omgaan met de verantwoording van toezicht en handhaving is niet in een duidelijk kader vastgelegd.¹⁹⁶

Toezicht en handhaving worden ook bij de gemeente Sittard-Geleen gezien als een lastig aspect. Toezicht wordt doorgaans al gezien als een moeilijke kwestie omdat een gemeente niet beredeneert in de zin wat nodig is om goed te kunnen handhaven, maar in de zin dat er een bepaalde handhavingcapaciteit is die op een zo effectief mogelijke manier ingezet moet worden.

Daarnaast worden er vanuit de overheid ook verkeerde signalen afgegeven. Wanneer er in overtreding met de wet is gebouwd, moet er eerst veelal bekeken worden of een bouwwerk alsnog kan worden gelegaliseerd. In dat opzicht draagt de overheid ook geen juiste mentaliteit uit. Binnen de gemeente wordt verder ook voornamelijk gewerkt op basis van signalen. Van een strikte toezicht en handhaving lijkt in dit opzicht geen sprake te zijn.¹⁹⁷

4.2 Middelgrote gemeenten

4.2.1 Bestemmingsplannen en Structuurvisies

4.2.1.1 De programmatische aanpak stikstof

De PAS wordt door twee van de drie geïnterviewde middelgrote gemeenten ervaren als een lastig onderwerp. Eigenlijk weten deze gemeenten nog niet precies waar ze aan toe zijn. Op dit moment zal er geen volwaardige uitwerking worden gegeven aan de PAS vanwege het tekort aan kennis.

Gemeente Utrechtse Heuvelrug geeft echter aan dat er concreet ook niet echt een taak is weggelegd voor gemeenten in de PAS. Het is voor hen echter wel bekend dat gemeenten de PAS moeten meenemen in het opstellen van bestemmingsplannen. Daarnaast zal er binnen het agrarisch beleid rekening mee gehouden moeten worden. Ook zal de uitstoot van stikstof bij wegen in sommige projecten gemeten moeten worden.

¹⁹⁴ Bijlage 3, paragraaf 3.1.

¹⁹⁵ Bijlage 4, paragraaf 3.2.

¹⁹⁶ Bijlage 2, paragraaf 3.2.

¹⁹⁷ Bijlage 3, paragraaf 3.2.

Voor zover bekend zal de PAS bij de gemeente geen directe functie krijgen. In dit kader lijkt het erop dat de gemeente Utrechtse Heuvelrug geen verwachtingen heeft van grote wijzigingen in werkwijzen.¹⁹⁸

Gemeenten Tiel en Twenterand geven beiden aan dat de kennis betreffende de PAS op dit moment onvoldoende is.

Binnen de gemeente Tiel worden wel stikstofberekeningen gedaan voor bepaalde lopende projecten. Echter wordt er van de PAS gezegd dat het kennisniveau over dit onderwerp toch eerst omhoog zal moeten om ook te kunnen constateren wat het gaat betekenen. Om een goede uitwerking te geven aan de PAS heeft de beleidsmedewerker samen met de collega een afspraak gemaakt met een ecologisch bureau voor een uitleg. Op dit moment kan in de gemeente nog geen juiste uitwerking worden gegeven aan de PAS, maar de gemeente is er mee bezig dit op orde te krijgen. De reden dat er niet eerder in kennis is geïnvesteerd, komt doordat de datum van de inwerkingtreding van de PAS lange tijd niet duidelijk was voor de gemeente.¹⁹⁹

Voor de gemeente Twenterand is het afwachten wat er onder de PAS zal gebeuren. De consequenties van de PAS voor de gemeente en haar bewoners is op dit moment niet duidelijk en daarom zijn hier zienswijzen voor ingediend. Daarnaast worden er vanuit de Tweede Kamer onduidelijke signalen afgegeven. *‘Er zou een handreiking komen over de PAS voor gemeenten, die hebben wij nooit gezien.’* De werking van Aerius Scenario is eveneens niet duidelijk. Voor de gemeente is wel bekend dat de PAS rekening houdt met een economische groei. Aan de andere kant moet in de bestemmingsplannen aangetoond worden dat de situatie van te hoge stikstofuitstoot wordt verbeterd. Om deze reden zal de gemeente waarschijnlijk alles dichtregelen in de bestemmingsplannen. Van een werkbaar situatie is in ieder geval geen sprake.²⁰⁰

4.2.1.2 De beheerplannen

Waar het de beheerplannen betreft, wordt alleen bij de Gemeente Utrechtse Heuvelrug duidelijk dat de uitwerking op een acceptabele wijze verloopt. Bij de andere gemeenten heerst ontevredenheid.

De beleidsmedewerker van Tiel geeft aan dat hij alleen in hoofdlijnen weet wat voor soort plannen er zijn. Over een uitwerking daarvan wordt echter niet gesproken. In dat opzicht is ook geen duidelijkheid, gezien de beleidsmedewerker alleen aangeeft te weten dat er met ecologische quick scan rekening met de plannen moet worden gehouden. Het is ook niet duidelijk of er onder de nieuwe wet veranderingen komen ten aanzien van de beheerplannen. *‘Ik denk dat het bij de gemeente komt te liggen. Ik heb daarbij soms wel een beetje een idee van een wazig scherm.’* Er is onduidelijkheid over de bedoeling en contact krijgen met de juiste persoon blijft een moeilijke kwestie. Daarnaast is de verwachting dat de gemeente niet actief door de provincie geïnformeerd zal worden.²⁰¹

De gemeente Twenterand geeft aan dat het lastig te werken is met de beheerplannen. Verder zijn zij wel op de hoogte van een belangrijke wijziging ten aanzien van de beheerplannen. De provincie wordt bevoegd gezag voor de Natura 2000 gebieden van Staatsbosbeheer. Voor gemeente Twenterand betreft dit het Natura 2000 gebied van de Engbertsdijkerven. Op dit moment heeft de gemeente met de twee Natura 2000 gebieden binnen hun oppervlak te maken met twee instanties. De werkwijze van het Rijk wordt anders ervaren dan de werkwijze van de provincie. Deze overheden hebben geen uniforme werkwijze en hanteren andere regels. Er lijkt enigszins verontwaardiging te zijn bij de beleidsmedewerker van de gemeente. De provincie heeft aan de gemeente Twenterand gevraagd om voor de uitvoering van het traject een verkennend onderzoek te starten. De gemeente wil deze taak echter niet in zijn schoenen geschoven krijgen door de provincie. Zij zijn immers de eerste verantwoordelijke voor de uitvoering en de gemeente ziet deze taak zelf niet zitten vanwege

¹⁹⁸ Bijlage 7, paragraaf 3.3.

¹⁹⁹ Bijlage 5, paragraaf 3.3.

²⁰⁰ Bijlage 6, paragraaf 3.3.

²⁰¹ Bijlage 5, paragraaf 3.4.

de 100 uur die aan natuur besteed mag worden en de politieke gevoeligheid binnen de gemeente. Een juiste uitvoerbaarheid kan daarom niet verwacht worden.²⁰²

Gemeente Utrechtse heuvelrug geeft aan dat zij een adviserende rol hadden in de beheerplannen, maar dat niet alleen het natuurbelang vertegenwoordigd is, maar ook de ‘tegenkant’ van natuur. In het verleden is hier echter wel discussie over opgezocht. De provincie zoekt met de gemeente contact over de handhaving en als de gemeente iets constateert wordt dit gecommuniceerd. Gemeente Utrechtse heuvelrug verwacht hier geen veranderingen in deze uitvoering. Deze methode lijkt prima te werken voor de gemeente.²⁰³

4.2.2 Vergunningverlening

4.2.2.1 Verplicht aanhaken

In principe wordt er door alle geïnterviewde middelgrote gemeenten positief aangekeken tegen het verplicht aanhaken. De hoofdreden hiervoor is dat de verantwoordelijkheid op dit moment teveel bij de initiatiefnemer zit en dat een gemeente op deze manier kan ingrijpen als er beschermde waarden worden geconstateerd. Een initiatiefnemer moet nu zijn maatregelen moeten nemen wanneer er beschermde waarden geconstateerd worden door de gemeente.

De gemeente Twenterand heeft echter, als enige geïnterviewde gemeente, wel openlijke twijfels betreffende de uitvoerbaarheid van deze maatregel. De gemeente heeft twee toetsers en ziet in dat, ook al zouden zij hieromtrent kennis vergaren, zij in dat opzicht niet in staat zullen zijn bij de Raad van State een eventuele keuze te verdedigen, omdat in dat opzicht het natuuraspect een hele specifieke kennis vereist.²⁰⁴

Gemeente Tiel geeft in dit opzicht aan dat zij het voor de uitvoerbaarheid essentieel vinden dat er voor de gemeente een vast contactpersoon is binnen de provincie.²⁰⁵

De gemeente Utrechtse Heuvelrug heeft de verwachting dat de natuurwetgeving serieuzer zal worden genomen. Waarschijnlijk gaan er nu dingen mis, ook omdat initiatiefnemers zelf ook niet altijd weten of en waar er iets zit. Straks zal daar wel beter op gelet moeten worden. In de uitvoering heeft de gemeente alleen haar twijfels omtrent de kwaliteit van de handhaving.²⁰⁶

4.2.2.2 Toezicht en handhaving

Geen van de middelgrote gemeente zal in staat zijn om een juiste en volledige invulling te geven aan de toezicht- en handhavingvereisten die in de nieuwe wet bij de gemeenten worden neergelegd.

Binnen de gemeente Utrechtse Heuvelrug wordt er echter wel iets gezien in de taak van toezicht en handhaving op het natuuraspect bij gemeenten. Er moet echter wel op ingezet worden met handhavers die gevoel hebben bij het onderwerp en zich de gebieden binnen de gemeentegrenzen eigen kunnen maken door veel buiten te zijn. De vraag is echter wel hoe dit onderdeel weggezet zal worden binnen de organisatie en of het een prioriteit is van de gemeente. Naast natuur zijn er immers andere gemeentelijke belangen. Er moet afgewacht worden of een heel bouwplan zal worden stilgelegd voor een vleermuis. Vanuit de optiek van de beleidsmedewerker zal dit wel moeten. Het is echter ook afwachten hoe het College hiermee omspringt.²⁰⁷

De beleidsmedewerker van de gemeente Tiel had zich nog niet eigen gemaakt dat er een verplicht toezicht en handhaving komt voor gemeenten. De kennis hieromtrent is op dit moment nog onvoldoende. Dit is te wijten aan het feit dat de gemeente op dit moment nog niet te maken heeft gehad met de handhaving van het natuuraspect. Wanneer het natuuraspect echter onderdeel wordt van de vergunning, ziet de

²⁰² Bijlage 6, paragraaf 3.4.

²⁰³ Bijlage 7, paragraaf 3.4.

²⁰⁴ Bijlage 6, paragraaf 3.1.

²⁰⁵ Bijlage 5, paragraaf 3.1.

²⁰⁶ Bijlage 7, paragraaf 3.1.

²⁰⁷ Bijlage 7, paragraaf 3.2

beleidsmedewerker hier een vergelijkbare situatie met een vergunning waar het bodemaspect aan de orde is. Bij sommige projecten is het soms ook een vereiste dat er op het gebied van bodem een onderzoek wordt uitgevoerd. De gemeente is in dat geval ook verantwoord met de toezicht en handhaving van de naleving van de voorwaarden in dat kader. Dit biedt perspectief voor het natuuraspect.²⁰⁸

De capaciteit voor handhaving is bij de gemeente Twenterand op dit moment al niet op orde. Zij staan in code oranje. Het aantal handhavers is hoe dan ook te weinig voor de vereiste capaciteit van de gemeente. Met dit verplichte toezicht en handhaving komt er een taak bij. Tijdens de opleiding van de handhavers wordt verder ook geen natuurkennis opgedaan. In dit opzicht verwacht de gemeente Twenterand dat de toezicht en handhaving onvoldoende juist kan worden uitgevoerd.²⁰⁹

4.3 Kleine gemeenten

4.3.1 Bestemmingsplannen en structuurvisies

4.3.1.1 De programmatische aanpak stikstof

Twee gemeenten zijn niet actief bezig met de PAS. Gemeente Lingewaal is echter bezig om daar zienswijzen tegen in te dienen. De PAS wordt dan ook niet gezien als een positieve ontwikkeling. De gemeente denkt dat de nieuwe wetgeving, zeker met de PAS, te streng zal worden.²¹⁰ In het buitengebied zitten op dit moment veel rundveehouders. De varkenshouders zijn al gestopt toen de luchtwassers verplicht werden gesteld. Nu komt de PAS en beginnen de rundveehouders ook te klagen. De angst is dat er straks in het buitengebied alleen mensen gaan wonen die een oude boerderij willen opknappen. Als de boeren weg zijn, wordt er niets meer beheerd en dat zorgt weer voor andere problemen. Op dit moment is het voor de agrariërs al niet meer mogelijk om verder uit te breiden. In dat opzicht zit de gemeente op slot. Hiernaast wordt de PAS verder ook als lastig gezien. Het zou ervoor moeten zorgen dat zaken minder ingewikkeld worden, maar voor nu lijkt het daar niet op. Daarnaast moet de PAS ook nog op een juiste manier worden toegepast. Dit wordt nog als een opgave gezien.²¹¹

De beheerder van de gemeente Boxmeer geeft aan dat het er nu niet op lijkt dat de PAS gezien wordt als een belangrijke kwestie. In dat opzicht zijn er in de afgelopen jaren nog veel vergunningen verleend voor agrarische bedrijven die wilden uitbreiden. Door deze afgegeven vergunningen zijn sommige agrariërs op dit moment nog bezig met deze uitbreidingen. Het is niet duidelijk hoe de vergunningverlening verder zal verlopen onder de PAS. In dat opzicht lijkt de gemeente zich nog niet bewust van de gevolgen.²¹²

Gemeente Zederik neemt ook geen actieve rol in binnen de PAS. Er wordt ook niet verwacht dat gemeenten een actieve rol krijgen. De gemeenten heeft de ontwikkelingen die met de PAS in aanraking kunnen komen nog niet in kaart gebracht, maar verwacht ook niet dat er knelpunten rond de uitvoering gaan komen bij de inwerkingtreding van de PAS. Er komen op dit moment wel veel aanvragen binnen van agrariërs die willen uitbreiden omdat ze bang zijn dat dit straks onder de PAS niet meer kan. In dat opzicht gaan de aanvragen dan ook door naar Omgevingsdienst. Hoe het er allemaal gaat uitzien onder de PAS wordt verder bekeken als de PAS eenmaal in werking treedt. De gemeente is ook niet bezig met het indienen van zienswijzen.²¹³

4.3.1.2 Beheerplannen

Binnen de rol van de beheerplannen hebben de geïnterviewde kleine gemeenten op dit moment allemaal een afwachtende houding. Wat de rol van de gemeente zal worden in de nieuwe wetgeving is voor deze gemeenten niet bekend.

Binnen de gemeente Lingewaal zijn de beheerplannen niet officieel vastgesteld. Dit duurt al een aantal jaar,

²⁰⁸ Bijlage 5, paragraaf 3.2

²⁰⁹ Bijlage 6, paragraaf 3.2

²¹⁰ Bijlage 9, paragraaf 1.5

²¹¹ Bijlage 9, paragraaf 3.3

²¹² Bijlage 8, paragraaf 3.3

²¹³ Bijlage 10, paragraaf 3.3

maar er wordt nog teveel op weerstand gestuit van diverse partijen. Binnen de gemeente is op dit moment verder niet helemaal duidelijk waar de beheerplannen moeten worden ondergebracht in de organisatie. In eerste instantie is besloten dat het bij Ruimtelijke Ontwikkeling thuishoort. Om deze reden is er geen capaciteit meer op gezet bij de afdeling beleid, waardoor daar nu bijna geen kennis meer zit. De bedoeling is dat hier weer op ingezet zal worden, maar tot op heden is dit nog niet gebeurd. Hoewel de gemeente wel betrokken is bij de opstelling van de beheerplannen, nemen zij geen actieve rol in. Het zal voor de gemeente afwachten zijn hoe alles verder zal verlopen als de beheerplannen er eenmaal zijn.²¹⁴

Binnen de gemeente Zederik wordt afwachting gehandeld waar het gaat om de rol van de gemeente binnen het bestemmingsplan. *‘We horen het wel uit het veld als er problemen zijn. We hebben er zelf geen actieve rol in. In de toekomst zou dat misschien wel anders worden, maar dat weet ik niet.’*²¹⁵

Voor zover bekend bij de gemeente Boxmeer heeft de gemeente geen eigen taak gekregen binnen de beheerplannen. *‘In het overleg heb ik meegekregen dat er normen werden gesteld en belangrijke discussiepunten waren bijvoorbeeld het bestendig beheer. De gemeenten vroegen zich af of ze beperkt zouden worden in hun dagelijks beheer. Uitbreidingen waren wel een probleem omdat daarvoor aan bepaalde stikstofnormen voldaan moet worden.’* De beheerder gaf echter aan dat deze stikstofnormen voor zijn werkzaamheden geen probleem vormen. Er kan nu immers aan Ruimtelijke Ontwikkeling een beperking worden opgelegd. Binnen dit kader is de beleidsmedewerker dan ook tevreden met de beheerplannen. Echter heeft de beleidsmedewerker wel twijfels over het behoud van Natura 2000 gebied en ontwikkelingen van andere overheden. Het lijkt erop dat er met twee maten gemeten wordt. Hij vraagt zich af of er tussen een dergelijk project van Rijkswaterstaat en het beheerplan van het Natura 2000 gebied wel een koppeling is gemaakt als het gaat over de norm van de stikstofdepositie.²¹⁶

4.3.2 Vergunningverlening

4.3.2.1 Verplicht aanhaken

Twee van de drie kleine gemeenten geeft aan dat zij zich niet hebben verdiept in het verplicht aanhaken en wat daar bij zal komen kijken.

De gemeente Lingewaal denkt echter dat, ondanks dat hier nog niet in is verdiept, dit wel prima zal gaan verlopen. *‘Wanneer er nu aangehaakt wordt, verloopt dit voor zover ik weet altijd prima. Misschien zal het even wennen zijn, maar nu gaat het ook goed dus ik voorzie in de toekomst geen problemen.’* Daarnaast wordt verder verwacht dat het verplicht aanhaken niet veel zal voorstellen.²¹⁷

De handhaver van Boxmeer geeft ook aan dat hij zich nog niet heeft verdiept in het verplicht aanhaken. Zijn collega van beleid heeft zich er ook nog niet actief mee beziggehouden. De beleidsmedewerker geeft echter wel aan: *‘Ik denk dat je eigenlijk lering zou moeten trekken uit de vorige keer met de Wabo. De Wabo is eigenlijk uiteindelijk ook in één keer komen aanwaaien. Het gevolg hiervan was dat de gemeente door schade en schande daar uiteindelijk alerter op is geworden. Eigenlijk zou de gemeente dat nu voor moeten zijn.’* Of dat nu wel zal gebeuren moet nog blijken. Op dit moment wordt er echter nog niet mee bezig gehouden. De handhaver is zich er wel bewust van dat de ontwikkeling van het verplicht aanhaken gevolgen met zich mee zal brengen voor de gemeente.²¹⁸

Binnen de gemeente Zederik is wel enigszins een voorbereiding doordat er binnen de werkgroep ‘Omgevingsrecht’ aandacht aan is besteed. In het interview wordt wel toegegeven dat de kennis hieromtrent eigenlijk niet in huis is. De vergunningverlener geeft aan dat er een redelijke expertise en kunde vereist wordt

²¹⁴ Bijlage 9, paragraaf 3.4

²¹⁵ Bijlage 10, paragraaf 3.4

²¹⁶ Bijlage 8, paragraaf 3.4

²¹⁷ Bijlage 9, paragraaf 3.1

²¹⁸ Bijlage 8, paragraaf 3.1

van de gemeente waarvan de vraag is of zij dat kunnen. De uiteindelijke vraag is dan ook of het doel er bij gebaat zal zijn. Daarop vult de beleidsmedewerker aan; *'Ik vind dat er nogal een taak bij de gemeente weggelegd wordt, waarvan wij nu al kunnen zeggen dat wij daar niet aan kunnen voldoen.'*²¹⁹ De vraag hoe er tegen deze verplichte aanhaking wordt aangekeken, wordt dan ook beantwoord met: *'Liever niet.'*²¹⁹

4.3.2.2 Toezicht en handhaving

De toezicht en handhaving is eveneens een aspect waarvan bij de kleine gemeenten niet bekend is hoe dat zal gaan lopen.

Binnen de gemeente Boxmeer geeft de handhaver aan dat hij zelf niet weet hoe het zit met de toezicht en handhaving en dat voor hem ook niet bekend is hoe dat zal gaan lopen.²²⁰

De gemeente Lingewaal verwacht dat de toezicht en handhaving bij de Omgevingsdienst zal komen te liggen en dat zij er in dat opzicht niet mee te maken krijgen. De Omgevingsdienst doet voor de gemeente nu ook alle toezicht, handhaving en waar dat nodig is de vergunningverleningstaken op het gebied van milieu. De verwachting is dat in dat opzicht de toezicht en handhaving van de nieuwe Natuurwet daar gewoon bijkomt. Waarschijnlijk zal dit dan ook prima verlopen.²²¹

Gemeente Zederik legt deze verantwoording ook bij hun Omgevingsdienst neer. De vraag is dan echter weer hoever er gegaan zal worden in de verantwoording van toezicht en handhaving. Op dit moment is het voornamelijk zo dat de Omgevingsdienst langskomt naar aanleiding van een signaal dat wordt afgegeven. In dat opzicht is er geen strikte handhaving op natuurbescherming. Er zijn ook sterke twijfels bij de uitvoering van deze taak. Een gemeente heeft immers veel andere taken en er wordt niet verwacht dat natuur als een hoofdtaak wordt gezien. Het wordt wel verwacht dat werkzaamheden niet zullen worden neergelegd als natuur in het geding is.²²²

²¹⁹ Bijlage 10, paragraaf 3.1

²²⁰ Bijlage 8, paragraaf 3.2

²²¹ Bijlage 9, paragraaf 3.2

²²² Bijlage 10, paragraaf 3.2

5. Conclusie en aanbevelingen

Op basis van de voorgaande hoofdstukken, worden in dit hoofdstuk de conclusies en aanbevelingen in beeld gebracht. Om tot een advies te komen voor de VNG met betrekking tot de vraagstukken omtrent de ruimtelijke ordening die bij gemeenten liggen ten aanzien van de bestuurlijke en ambtelijke uitvoerbaarheid van de nieuwe wet natuurbescherming bij grote, middelgrote en kleine gemeenten aan het Natura 2000 landschap 'Rivierengebied', om mee te nemen richting het lobbytraject van de Tweede kamer, is gekeken naar huidige en nieuwe natuurwetgeving, in combinatie met de resultaten die uit de interviews met de diverse gemeenten zijn gekomen.

5.1 De conclusie

Kleinere wijzigingen

Binnen de nieuwe wetgeving kan geconstateerd worden dat er een aantal wijzigingen zijn, die niet direct een andere instelling van de gemeentelijke organisaties vereist. Zo zal de structuurvisie, die gemeenten als sturend instrument kunnen inzetten om natuuraspecten op ruimtelijk gebied vast te leggen, in de nieuwe wetgeving voor de hand blijven liggen voor de vastlegging van natuuraspecten. Gemeenten zullen bij de opstelling daarvan in de Wet natuurbescherming wel rekening moeten houden met het component van de nationale natuurvisie, die door de Rijksoverheid wordt opgesteld. Een verdere vormgeving hiervan vindt plaats via de provinciale natuurvisie, wat uiteindelijk leidend is voor gemeentelijke structuurvisies. Binnen de meeste grote gemeenten wordt op dit moment een duidelijke invulling gegeven aan natuur door de structuurvisies. In deze gemeenten is dan ook voldoende kennis te vinden. De middelgrote en kleine gemeenten zijn hier minder content op. Hoewel binnen de middelgrote gemeenten valt te zeggen dat er in de meeste gevallen wel iets is geregeld binnen de structuurvisie, wordt ook geconstateerd dat zij hier geen verdere uitwerking aan geven. De kleine gemeenten lijken, op één uitzondering na, het natuuraspect helemaal niet mee te nemen in een ruimtelijk plan, afgezien van het bestemmingsplan waar er niet aan ontkomen wordt.

De verordeningen zullen ook weinig verandering ondervinden in de Wet natuurbescherming. Een kleine wijziging betreft een aanvulling op een boomsoort waar gemeenten geen regels over mogen stellen. De grens van de bebouwde kom Boswet, blijft in het opzicht van de kapverordeningen een belangrijk gegeven. De grote gemeenten zijn zich hier merendeels van bewust en veelal ook bekend met de vindplaats van deze grens. De middelgrote en kleine gemeenten zijn een heel ander verhaal. Op één uitzondering na in de middelgrote categorie, zijn de grenzen van de gemeenten vaag of onbekend voor de geïnterviewde medewerkers.

Voor het gebruik van gedragscodes wordt in de Wet natuurbescherming een kleine aanvulling gedaan. Een gedragscode geldt in de huidige situatie niet voor tabel III soorten bij ingrepen in het kader van ruimtelijke ontwikkeling. Met ingang van de Wet natuurbescherming valt een deel van de tabel III soorten, namelijk de vogels en dier- of plantensoorten die zijn genoemd in bijlage IV van de Habitatrichtlijn, binnen de gedragscode. Dit betekent een kleine uitbreiding voor gemeenten als zij gebruik maken van een dergelijke gedragscode. Op dit moment wordt er vanuit de gemeenten heel verschillend aangekeken tegen het gebruik van een gedragscode. Er is één grote gemeente die in zijn geheel geen gedragscode gebruikt. Dit wordt ook als een knelpunt ervaren. Bij de andere grote gemeenten wordt er wisselend tegen het gebruik van de gedragscode aangekeken. Binnen de middelgrote gemeenten wordt er uitsluitend positief tegen het gebruik van een gedragscode aangekeken, met één kritiekpunt in het kader van een juiste uitvoering. Het merendeel van de kleine gemeenten geeft aan dat het voor hen lastig is om een juiste uitvoering te controleren.

Binnen de categorie bestemmingsplannen vinden zowel kleine als grote wijzigingen plaats. Evenals bij de structuurvisie, blijven de Wro en de Wabo bij de vaststelling van het bestemmingsplan ook met de Wet natuurbescherming de belangrijkste instrumenten. Een opletpunt voor gemeenten is dat in de Wet natuurbescherming een aantal soorten, die onder de huidige Ffw beschermd zijn, niet terug komen. Deze soorten zullen vanaf dat moment vallen onder de zorgplicht. Daar tegenover staat dat een aantal soorten, die niet beschermd waren op basis van de Ffw, in de Wet natuurbescherming wel een beschermde status zullen krijgen.

Verder zullen er in de nieuwe wetgeving twee beschermde natuuraspecten niet terugkomen. De aanwijzing van verplichte landschappen verdwijnt als apart onderdeel en dit geldt ook voor de aanwijzing van beschermde natuurmonumenten. In de huidige wetgeving zijn deze aspecten echter nooit aangewezen. De gebieden die ooit onder de verouderde Nbw zijn aangewezen gaan vervallen. Dit geldt ook voor de doelstellingen die voor deze gebieden zijn gesteld, als deze niet samenvallen met de doelstellingen van Natura 2000 gebieden. Voor gemeenten geldt voor beide mogelijkheden dat er ten aanzien van deze gebieden in het bestemmingsplan geen uitwerking meer aan wordt gegeven, tenzij de provincie aan geselecteerde gebieden een bepaalde functie toekent.

Wat betreft de EHS gebieden wordt in de nieuwe wet voorzien in de verankering van de verantwoordelijkheid van de provincies voor de totstandbrenging en instandhouding van de EHS. Deze realisatie zal vanuit het 'Bestuursakkoord Natuur', een aantal wijzigingen ondervinden. Gemeenten moeten echter aanwijzingen van de provincie afwachten.

Ten slotte worden er in de nieuwe wet een aantal redenen aangereikt voor de Rijksoverheid om bijzondere nationale natuurgebieden aan te wijzen. Voor deze gebieden geldt echter geen toets, zoals bij Natura 2000 gebieden wel het geval is. De minister kan wel zelf handelingen (laten) uitvoeren die nodig zijn om een verdere uitwerking te geven aan de instandhoudingsdoelstellingen. Dit lijkt te suggereren dat aanwijzingen die voor gemeenten van belang zijn naar hen gecommuniceerd zullen worden. Provincies mogen vanuit hun optiek 'bijzondere provinciale natuurgebieden' aanwijzen vanwege hun landschappelijke- of natuurwaarden. Dit worden dan de 'bijzondere provinciale natuurgebieden'. Het beleid kan hiervoor vastgelegd worden in de provinciale natuurvisie die doorwerkt in het gemeentelijke bestemmingsplan.

Grote wijzigingen

Een aantal wijzigingen zal naar verwachting een andere instelling vereisen van gemeentelijke organisaties. Ten aanzien van Natura 2000 gebieden wordt de doorwerking van beheerplannen in de nieuwe wet versterkt. Dit betekent dat gemeenten verplicht worden de in het beheerplan opgenomen maatregelen die definitief zijn vastgesteld daadwerkelijk en tijdig te nemen. Verder zullen gemeenten met een Natura 2000 gebied dat valt binnen het terrein van Staatsbosbeheer, er onder de nieuwe wet rekening mee moeten houden dat het bevoegde gezag van deze gebieden wordt overgedragen van de RVO naar de provincie. Hoe deze wijzigingen zich zullen verhalen tot de praktijk moet worden afgewacht. De grote gemeenten zijn zich veelal bewust van de beheerplannen en leven de afspraken ook na. Over het algemeen geldt deze bewustheid ook voor de middelgrote gemeenten. Echter geldt daarbij voor het merendeel dat de gemeentelijke taken in het beheerplan onduidelijk zijn. Uit alle interviews met middelgrote gemeenten is naar voren gekomen dat er maar één gemeente is die zich bewust is van de overgang van het bevoegde gezag van het Rijk naar de provincie. Echter probeert de provincie die gemeente een rol toe te schuiven die niet voor de gemeentelijke organisatie is weggelegd. De kleine gemeenten zijn allemaal afwachtend. Er wordt bij één gemeente aangegeven dat er voor hen in de beheerplannen geen taak is weggelegd, de andere gemeenten verwachten dat zij wel signalen zullen ontvangen als er iets ondernomen moet worden.

In de Wet natuurbescherming gaat ten aanzien van de bestemmingsplannen van gemeenten de PAS in werking treden. De PAS komt binnen het bestemmingsplan aan bod wanneer een aanvraag van een omgevingsvergunning voor een ruimtelijke ontwikkeling in strijd is met het bestemmingsplan, omdat de activiteit een hogere stikstofdepositie met zich meebrengt dan is vastgelegd. Door het merendeel van de gemeenten wordt de PAS gezien als een lastig onderwerp. De meeste grote gemeenten zijn bezig met het treffen van voorbereidingen. De gemeenten waar dat niet het geval is, verwacht niet dat de PAS een grote invloed zal hebben op de activiteiten, vanwege het geringe buitengebied. De meerderheid van de middelgrote gemeenten geeft aan dat zij onvoldoende kennis bezitten om op dit moment een juiste uitwerking te geven aan de PAS. Op één uitzondering na, hebben de kleine gemeenten zicht er niet in verdiept. De uitgezonderde gemeente heeft zienswijzen ingebracht vanwege de vele agrariërs in het gebied.

Ten aanzien van de huidige wetgeving zal er rond de vergunningaanvragen in de nieuwe wet heel wat gaan veranderen. Initiatiefnemers zijn in de nieuwe Wet natuurbescherming verplicht om in één keer een vergunning aan te vragen bij het College van B&W, wanneer er sprake is van een omgevingsvergunning en een vergunning in het kader van een natuuraspect. De gemeente stuurt de aanvraag door naar het bevoegde gezag voor het natuuraspect, wat de provincie zal worden omdat er een decentralisatie heeft plaatsgevonden. De provincie toetst vervolgens of er een vvgb afgegeven mag worden.

De gemeente was al bevoegd gezag voor de omgevingsvergunningverlening, maar wordt in dit geval ook het bevoegde gezag voor de activiteit in het kader van het natuuraspect, wat voorheen niet het geval was.

Wanneer er bij een vergunningaanvraag geen aspect in het kader van de omgevingsvergunning aanwezig is, komt de aanvraag niet bij de gemeente binnen.

Op dit moment wordt niet door alle gemeenten een juiste uitwerking gegeven aan de volledigheidstoets. Met name in de kleine gemeenten wordt de verantwoording voor een juiste aanvraag bij de burger gelegd.

Gemeenten geven echter geen ontevredenheid aan over deze aanpak. Dit is voornamelijk te wijten aan het kennisgebrek van de gemeenten. De meerderheid van de kleine gemeenten is dan ook niet voorbereid op het verplicht aanhaken. De kennis ontbreekt in veel gevallen en daarnaast wordt veel gewezen naar de Omgevingsdienst, ondanks daar niet de eerste check gedaan wordt.

Verder is de toezicht en handhaving bij geen van de geïnterviewde gemeenten op dit moment op orde. Het merendeel van alle gemeenten is er dan ook niet blij mee dat zij in de nieuwe wetgeving deze taak erbij krijgen. Een tweetal gemeenten is wel positief (binnen de categorie groot en middelgroot), maar kan ook niet aangeven hoe deze taak in de organisatie zal worden weggezet. De middelgrote en grote gemeenten zijn zich meer bewust van de rol die zij innemen in de volledigheidstoets. Van een stelselmatige controle op de toetsing is in veel gevallen echter geen sprake. Gemeenten geven veelal aan dat zij, wanneer er een aanvraag binnenkomt, geen controle uitvoeren om te zien of het juist is dat er geen sprake is van een natuuraspect. Hierin zijn twee gemeenten (middelgroot en groot en dezelfde gemeenten die positief aankijken tegen de toezicht en handhaving) die hun gebied goed kennen, waardoor zij beter in staat zijn te onderkennen dat bij bepaalde aanvragen het natuuraspect aan de orde is. Ook in dit opzicht wordt het verplicht aanhaken niet binnen iedere gemeente even positief ontvangen. Één grote gemeentelijke organisatie ziet dit als een positieve ontwikkeling. De middelgrote gemeenten zijn in dat opzicht veel positiever. Zij vinden het alle drie een goede zaak, maar wat betreft de uitvoering is er maar één gemeente die denkt dat hij aan de voorwaarden van een juiste uitwerking kan voldoen.

Doelstelling

Voor de VNG geldt dat zij in het lobbytraject naar voren kunnen brengen dat de toezicht en handhaving onder de loep genomen moet worden. Geen van de gemeenten kan eigenlijk aangeven dat de toezicht en handhaving op een juiste wijze is geregeld op dit moment.

Daarnaast kan van de kleine gemeente gezegd worden dat er geen kennis is over de nieuwe natuurwet en dat verdere diepgaande kennis van natuur bij de Omgevingsdienst zit, waardoor het niet rendabel lijkt dat er een goede uitvoering gegeven kan worden aan deze taak. In dat opzicht is geen van alle gemeenten voorbereid op het verplicht aanhaken.

Een verder kritiekpunt waar de VNG zich op kan richten betreft het verplicht aanhaken in het algemeen.

Voornamelijk bij kleine gemeenten is dit een verantwoording die daar niet zomaar neergelegd kan worden.

Hoewel er in de andere categorieën meer positief tegenaan gekeken wordt, zijn het opnieuw dezelfde gemeenten binnen de categorie groot en middelgroot die positief kijken naar toezicht en handhaving, die in dit opzicht geen problemen verwachten. De andere gemeenten hebben, echter wel hun vraagtekens. Met name als het gaat om capaciteit en bij de middelgrote gemeenten is kennis (evenals bij de kleine gemeenten) ook een kritiek punt.

Ook omtrent de PAS kampen gemeenten nog met genoeg vragen. Wanneer gemeenten de verwachting hebben dat zij de PAS gemakkelijk zullen oppakken, betreft de opmerking gemaakt te worden dat deze

gemeenten zich in het geheel nog niet in de PAS en de gevolgen voor gemeenten hebben verdiept. De vraag is dan ook of het rendabel is te zeggen dat deze gemeenten een juiste uitvoering kunnen geven aan de PAS. Dit aantal betreft de helft van de geïnterviewde gemeenten en binnen iedere categorie minstens één. Binnen een aantal gemeenten is ook de opmerking gemaakt dat alles waarschijnlijk dichtgeregeld zal gaan worden. Dit zijn zorgelijke constatering gezien de PAS al op 1 juli 2015 in werking zal treden.

Waar de VNG zich eveneens op zal moeten richten is de rol van de provincie ten overstaan van gemeenten. Er zijn gemeenten die zeer positief zijn over dit contact, maar het is een zorgelijke kwestie dat ook veel gemeenten aangeven dat het contact stroef is. Zo geven zij aan dat het moeilijk is om contact te krijgen met de juiste persoon, en dat de inhoudelijke kennis voor het onderwerp soms ver te zoeken is. Voor een wenselijke uitvoering van de Wet natuurbescherming moeten gemeenten kunnen terugvallen op een steunpunt, wat met de decentralisatie de provincie zal worden.

5.2 Aanbevelingen

Voordat dit onderzoek plaatsvond, was al bekend gemaakt dat er diverse cursussen zullen worden georganiseerd in voorbereiding op de nieuwe wetgeving. Voor sommige ontwikkelingen zijn deze cursus een prima oplossing, echter zijn er ook ontwikkelingen die in een bredere context geplaatst moeten worden.

- Het wordt de VNG aanbevolen om te pleiten voor duidelijke Richtlijnen als het gaat om de beoordeling van een vergunningaanvraag. Op dit moment is de constatering dat er teveel aanvragen met een natuuraspect langs een beoordeling op dat natuuraspect komen, waardoor er vergunningen worden afgegeven die wellicht significant negatieve gevolgen hebben voor natuur. In dit kader lijkt het verstandig om gemeenten handgrepen te geven over het soort aanvragen waarbij in zekere mate geconstateerd kan worden dat er wel degelijk natuur in het geding is. De invulling hiervan kan ter discussie staan. Gemeenten kunnen hier zelf op geattendeerd worden en hun bevindingen van het soort aanvragen waarbij een natuuraspect aan de orde is, in een systeem te plaatsen. De vraag is dan op dit doelmatig zal werken. Daarnaast kunnen er wellicht mogelijkheden vanuit andere overheidsinstanties aangereikt worden. Een regionale aanpak lijkt in dit opzicht de beste optie, omdat gemeenten uit eenzelfde regio veelal dezelfde gebiedskenmerken hebben.
- Verder dient het aanbeveling om de toezicht en handhaving bij de gemeenten weg te halen. De vraag is echter wel of dit in de Tweede Kamer een optie wordt die ter discussie staat. Wanneer dit niet het geval is, zal moeten worden volstaan met een alternatief. Het is in dit opzicht niet doelmatig om een cursus te organiseren. Wat wellicht wel enigszins handvaten kan geven, is dat deze toezicht en handhaving bij één specifieke afdeling zou moeten worden ondergebracht. Op dit moment is voor vele gemeenten niet bekend waar de toezicht en handhaving in de organisatie zal worden weggezet, en of het belangrijk genoeg geacht wordt om daar specifieke aandacht aan te geven. Door een specifieke eenduidige afdeling, die in iedere gemeente terug te vinden is, aan te wijzen als verantwoordelijk gezag van deze taak, zal voorkomen worden dat deze taak ronddwaalt waardoor het aspect een ongrijpbaar gegeven wordt.

In de aanbevelingen dient de VNG rekening te houden met de positie die zij innemen als belangenorganisatie voor gemeenten.

6. Literatuurlijst

Backes, Bastmeijer, Broekmeyer, Heitkönig, Ninaber, Portinga, Smidt, van Veen, Willems & Woldendorp 2010

Ch.W. Backes, C.J. Bastmeijer, M.E.A. Broekmeyer, I.M.A. Heitkönig, A.E.M. Ninaber, M.A. Poortinga, E. Smidt, M. van Veen, K. Willems & H.E. Woldendorp, *Natuur(lijk) met recht beschermd: bouwstenen voor een effectieve en hanteerbare natuurbescherming*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010.

Baneke 2010

M. Baneke, Ontwerp Wet natuurbescherming aangepast na forse kritiek Raad van State, *Vastgoedrecht* 2012, afl. 5, p. 116-122

Blomsma 2015

M. Blomsma, 'Mogelijke consequenties van de PAS voor gemeenten en omgevingsdiensten' *Natuur in de gemeente* 2015, afl. 1, p. 9-11.

Boerema & de Jong 2012

L. Boerema & E.T. de Jong, *Natuur en ruimte*, Amsterdam: Berghauser Pont Publishing 2012.

Broekmeyer & Sanders 2014

M. Broekmeyer & M. Sanders, 'Kunnen gemeenten de nieuwe taak uit de Wet natuurbescherming aan?', *Natuur in de gemeente* 2014, afl. 3, p. 8-9.

Broekmeyer, Sanders, Ottburg, Woltjer, Hennekens 2013

M.E.A. Broekmeyer, M.E. Sanders, F.G.W.A. Ottburg, I. Woltjer, S.M. Hennekens, Effectenindicator soorten: gebruikshandleiding, Alterra Wageningen UR (University & Research centre) 2013

Van Buuren, de Gier, Nijmeijer & Robbe 2014,

P.J.J. Van Buuren, A.A.J. de Gier, A.G.A. Nijmeijer & J. Robbe *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht*, Deventer; Wolters Kluwer 2014

van Duinhoven 2014

G. van Duinhoven, 'Boswet moet worden aangepast. Maar hoe?', *Natuur in de gemeente* 2014, afl. 3, p. 10-11.

Fopma Natuuradvies 2015

Fopma Natuuradvies, 'Programmatistische aanpak stikstof (PAS); Wat houdt het in en wat betekent het voor u?' *Natuur in de gemeente* 2015, afl. 1, p. 7-8.

Handreiking bestemmingsplan en natuurwetgeving 2011

Handreiking bestemmingsplan en natuurwetgeving. Een handreiking op verzoek van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag: 2011

van den Hoorn 2014

M. van den Hoorn, 'Is voor wijziging en vaststellen bestemmingsplan nader natuuronderzoek nodig?' *natuur in de gemeente 2014*, afl. 2, p. 3-4

Meijer, Dotinga & Wouda 2014,

E. Meijer, H. Dotinga & A. Wouda, *Een nieuwe Wet natuurbescherming*. Een visiedocument van de Nederlandse natuur-, landschaps- en dierenwelzijnsorganisaties', 2014

Van der molen groen consult 2014

Van der molen groen consult, quick scan + nader onderzoek steenuil, Lobith; 2014

Teunissen 2015

M. Teunissen, 'Stadswerk, bestendig beheer en onderhoud 2.0' *Natuur in de gemeente 2014*, p. 18.

7. Parlementaire documentatie

Boswet (1962, 1 juli), laatst gewijzigd bij wet van 17 december 2014, *Stb.* 2014, 571

Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (2011, 22 augustus), laatst gewijzigd bij wet van 4 september 2014, *Stb.* 2014, 333

Flora en Faunawet (2002, 1 april), laatst gewijzigd bij wet van 17 december 2014, *Stb.* 2014, 571

Kamerstukken II 2007/08, 30844, nr. 3 (MvT)

Kamerstukken II 2011/12, 32660-50, blg-159171

Kamerstukken II 2011/12, 33348, nr. 2 (voorstel van wet)

Kamerstukken II 2011/12, 33348, nr. 3 (MvT)

Kamerstukken II 2011/12, 33348, nr. 5 (Nota van wijziging)

Natuurbeschermingswet 1998 (2005, 1 oktober), laatst gewijzigd bij wet van 9 oktober 2014, *Stb.* 2013, 412

Wet ruimtelijke ontwikkeling (2006, 20 oktober), laatst gewijzigd bij wet van 10 december 2014, *Stb.* 2014, 581