

Doelmatigheid uitvoering natuurwetgeving

Het spel en de k(n)ikers

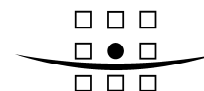
Ministerie van Landbouw, Natuur en
Voedselkwaliteit

10 maart 2008

Definitief rapport

9S9009

A COMPANY OF



ROYAL HASKONING

HASKONING NEDERLAND B.V.
MILIEU

Boschveldweg 21
Postbus 525
5201 AM 's-Hertogenbosch
+31 (0)73 687 41 11 Telefoon
073-6120776 Fax
info@den-bosch.royalhaskoning.com E-mail
www.royalhaskoning.com Internet
Arnhem 09122561 KvK

Documenttitel Doelmatigheid uitvoering natuurwetgeving
Het spel en de k(n)ikkers
Verkorte documenttitel Doelmatigheid natuurwetgeving
Status Definitief rapport
Datum 10 maart 2008
Projectnaam Doelmatigheid uitvoering natuurwetgeving
Projectnummer 9S9009
Opdrachtgever Ministerie van Landbouw, Natuur en
Voedselkwaliteit
Referentie 9S9009/R00006/902273/DenB

Auteur(s) Myriam de Jong, Sergej van de Bilt, Renée Zijlstra
Collegiale toets Frank Montanus
Datum/paraaf
Vrijgegeven door Myriam de Jong
Datum/paraaf

INHOUDSOPGAVE

	Blz.	
1	INLEIDING	1
1.1	Achtergrond evaluatie natuurwetgeving	1
1.2	Aanpak	2
1.3	Leeswijzer	4
2	RESULTATEN EN BEVINDINGEN INTERVIEWS EN WORKSHOP	6
2.1	Inleiding	6
2.2	Begrippenkader	11
2.2.1	Bevindingen	11
2.2.2	Aangedragen oplossingen	12
2.3	Instrumentarium	13
2.3.1	Bevindingen	14
2.3.2	Aangedragen oplossingen	19
2.4	Integratie/afstemming wetten	22
2.4.1	Bevindingen	22
2.4.2	Aangedragen oplossingen	24
2.5	Bevoegdheidsverdeling	25
2.5.1	Bevindingen	25
2.5.2	Aangedragen oplossingen	25
2.6	CITES	26
2.6.1	Bevindingen	26
3	DELPHI-ONDERZOEK	30
3.1	Inleiding	30
3.2	Bevindingen	30
4	CONCLUSIES EN VERBETERINGSMOGELIJKHEDEN	39
4.1	Conclusies	39
4.2	Verbetermogelijkheden	41
4.2.1	Verschillende visies	41
4.2.2	Verschillende oplossingsrichtingen	43
4.2.3	Risico's	46
4.2.4	Keuzes en accenten in de uitwerking	46

BIJLAGEN

- 1 Projectplan
- 2 Leidraad interviews
- 3 Samenvattend overzicht interviews
- 4 Begeleidingsgroep en deelnemersonderzoek

1 INLEIDING

1.1 Achtergrond evaluatie natuurwetgeving

De kern van het Nederlandse natuurbeleid is om te komen tot een mooi landschap waar we met plezier in wonen, werken en recreëren. En ook om het leefgebied van onze 40.000 soorten dieren en planten te onderhouden. Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) zorgt – als beleidsverantwoordelijk ministerie en samen met andere actoren – dat de natuur beschermd is, dat de natuur goed wordt onderhouden en ook dat nieuwe natuur wordt aangelegd.

De natuurwetgeving is een belangrijk instrument om deze taken te verwezenlijken.

Onder natuurwetgeving wordt in dit rapport verstaan de wet- en regelgeving neergelegd in de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nb-wet), de Flora- en Faunawet (Ff-wet) en de Boswet. Deze zijn samen of afzonderlijk van toepassing op uiteenlopende ingrepen en activiteiten. Naast de aangrijpingspunten (van handel in en bezit van soorten, tot onderhoud van gebieden en het vellen van bomen) verschillen de wettelijke systemen. Er kan sprake zijn van een vergunnings- of ontheffingsplicht of regulering via andere instrumenten; de procedures en het bevoegd gezag kunnen variëren, evenals de te hanteren toetsingskaders. De criteria die daarbij gelden, kennen soms een heel specifieke omschrijving en vragen om zowel juridische als ecologische interpretatie (bijvoorbeeld gunstige staat van instandhouding in het kader van de Ff-wet, significante gevolgen bij toepassing van de Nb-wet).

In de praktijk (b)lijken er – zeker bij de samenloop van wetten – uitvoeringsproblemen te zijn. Deze manifesteren zich niet zozeer in de weigering van vergunningen of het schrappen van projecten, maar wel in de lengte van procedures en de regelmatig ervaren onbalans tussen het wettelijk belang en het belang van het project. Zo kan de ontdekking van één Korenwolf, Nachtzwaluw, Zegge-korfslak of Modderkruiper ervoor zorgen dat projecten voor langere tijd worden stilgelegd. Ook kan er sprake zijn van spanning tussen enerzijds de landelijk geformuleerde, maar anderzijds gebiedsgericht te toetsen instandhoudingsdoelen.

Dit beeld roept de vraag op naar de verhouding tussen het spel (het wettelijke systeem als geheel en in zijn onderdelen), de knikkers (de uitvoeringslasten) én “de kikkers” (de natuurdoelen). Daarbij is vooral van belang of de administratieve lasten voor initiatiefnemers en de bestuurlijke lasten voor het bevoegd gezag binnen redelijke grenzen blijven, gelet op de beoogde of bereikte effecten.

Om een goed beeld te krijgen van de doeltreffendheid en de effecten van de wetgeving in de praktijk, evalueert het ministerie van LNV de Ff-wet, de Nb-wet 1998 en de Boswet. Omdat deze drie natuurwetten nauw met elkaar samenhangen, heeft de minister besloten deze tegelijkertijd en in samenhang te evalueren. Daarbij wil de minister ook graag weten welke voor- en nadelen er zijn als de drie wetten in één (Natuur)wet worden ondergebracht. De evaluatie richt zich voornamelijk op de uitvoering en de handhaving.

Als onderdeel van de evaluatie heeft Royal Haskoning een deelonderzoek uitgevoerd naar de *doelmatigheid* van de natuurwetgeving. Dit deelonderzoek richt zich op de organisatie (systeem, actoren) én de uitvoering (inhoud, praktijk) van de natuurwetgeving. De conclusies van dit deelonderzoek, samengebracht in het voorliggende rapport, vormen bouwstenen voor de overkoepelende evaluatierapportage.

1.2 Aanpak

De natuurwetgeving wordt gekenmerkt door een brede scope, zowel qua organisatie (werkingsfeer, bevoegdhedenverdeling) als qua uitvoering (ruimtelijke ingrepen, jacht en schadebestrijding, handel en bezit); anders gezegd, zowel op systeem- als praktijkniveau.

Oganisatie	Uitvoering
Juridisch	Inhoud
Systeem	Praktijk

Op systeemniveau hebben we te maken met meerdere wetten: de Flora- en faunawet (Ff-wet), de Natuurbeschermingswet 1998 (Nb-wet) en de Boswet. Daarbinnen bestaan verschillende instrumenten (verstoring- en verslechteringstoets, habitattoets, vergunning, ontheffing, beheerplan, gedragscode, meldingsplicht etc.). Met die instrumenten worden allerlei soorten gedragingen gereguleerd, van jachtactiviteiten tot ruimtelijke ingrepen. Daarbij zijn meerdere instanties verantwoordelijk voor de vergunningverlening en handhaving: de Dienst Regelingen, de Dienst Landelijk Gebied en de Directie Regionale Zaken van het ministerie van LNV en de provincies. Op praktijkniveau opereert een groot aantal organisaties, zowel non-profit (overheid en belangengroeperingen) als profit (initiatiefnemers). Deze groepen interpreteren of ervaren de wetgeving elk op basis van een eigen cultuur, een eigen set van waarden en eigen deskundigheid. Die perceptie is mede bepalend voor de waardering van de organisatie en uitvoering van de regelgeving.

Tegen deze achtergrond is de centrale vraag voor dit deel van de evaluatie:

Zijn het beleid en de uitvoering van de natuurwetgeving in Nederland doelmatig en doeltreffend georganiseerd, gelet op beleidsdoelen, beleidsinspanningen, praktijkervaringen en verwachtingen?

Met andere woorden: zijn de processen, instrumenten en rollen rond het verlenen van vergunningen, ontheffingen, vrijstellingen binnen de overheid efficiënt georganiseerd en zijn ze effectief? Sluiten deze onderling voldoende aan én sluiten ze voldoende aan bij de dagelijkse praktijk, verwachtingen en belangen van de doelgroepen? Op de achtergrond van deze vraag speelt het beleidsthema van vereenvoudiging van regelgeving en vermindering van administratieve lasten.

Stappen in het proces

Het onderzoek is langs drie lijnen uitgevoerd:

1. *Analyse resultaten deelonderzoeken*

Tijdens de eerste stap zijn de beschikbare resultaten van deelonderzoeken geanalyseerd:

- a. het Verslag Consultatiebijeenkomst Evaluatie Natuurwetgeving;
- b. Verkeer, natuur en Waterstaat; uitvoering natuurwetgeving in de VenW-praktijk (rapportage deelonderzoek VenW; Royal Haskoning);
- c. Programmatisch Handhaven van Natuurwetgeving; Handhavingsveldanalyse (Pro Facto, 2007)

De resultaten van de analyse hebben input geleverd voor de volgende stap: interviews en de workshop.

2. *Interviews en workshop*

Met 25 mensen van ministeries, provincies, gemeentes en doelgroepen zijn interviews gehouden. De in bijlage 2 opgenomen onderzoeksvragen zijn daarbij leidend geweest. Afhankelijk van de uitvoeringspraktijk van de respondenten zijn accenten gelegd bij bepaalde thema's en wettelijke instrumenten. De interviews zijn afgesloten met een gezamenlijke workshop, waaraan een nieuwe dwarsdoorsnede van vertegenwoordigers van betrokken organisaties heeft deelgenomen. De workshop is georganiseerd rond 5 casussen die zijn geformuleerd op basis van de bevindingen uit de interviews.

3. *Delphi-onderzoek*

Tijdens het Delphi-onderzoek zijn de uitkomsten van de workshop in twee e-mailrondes voorgelegd aan de directeuren van de betrokken afdelingen van het ministerie van LNV en aan enkele gedeputeerden van provincies.

In bijlage 3 zijn de resultaten van respectievelijk de interviews en de workshop en het Delphi-onderzoek samengevat.

1.3 **Leeswijzer**

Deze rapportage is onderverdeeld in een hoofdrapport en bijlagen. Het hoofdrapport gaat vooral in op de resultaten van het onderzoek. Na dit eerste inleidende hoofdstuk zijn de geïntegreerde resultaten en bevindingen van de stappen 1 en 2 gepresenteerd (hoofdstuk 2). Hoofdstuk 3 bespreekt de resultaten van het Delphi-onderzoek. In hoofdstuk 4 volgen de conclusies en aanbevelingen. Meer gedetailleerde informatie is opgenomen in de bijlagen:

Bijlage 1 – Projectplan.

Bijlage 2 – Leidraad voor de interviews.

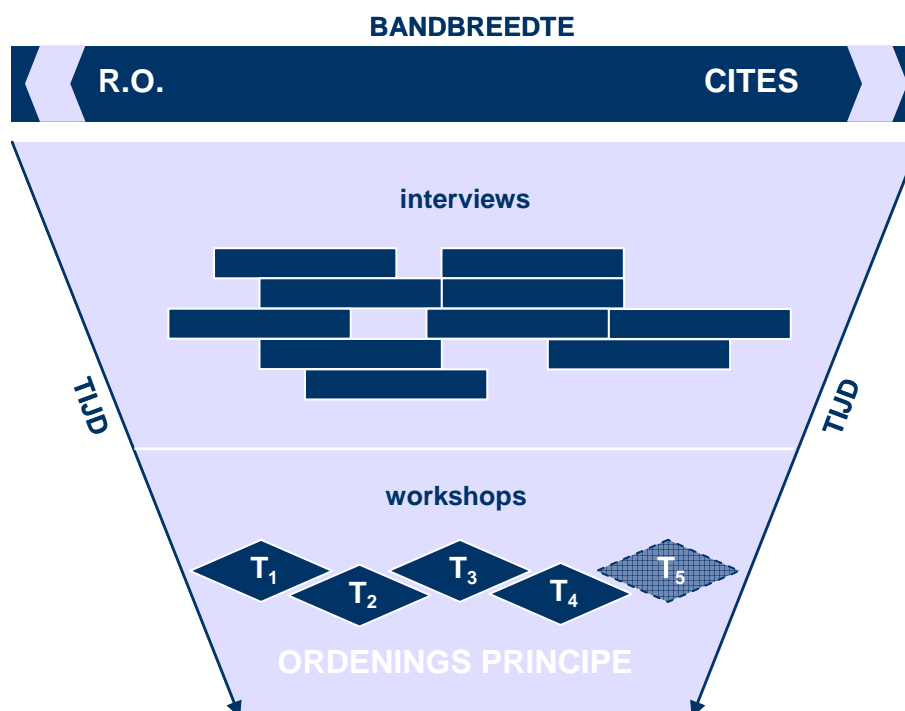
Bijlage 3 – Samenvatting interviews.

Bijlage 4 – Samenstelling Begeleidingsgroep- en deelnemersonderzoek.

2 RESULTATEN EN BEVINDINGEN INTERVIEWS EN WORKSHOP

2.1 Inleiding

Het onderzoek naar de doelmatigheid van de natuurwetgeving heeft een brede scope. Niet alleen heeft het onderzoek betrekking op drie verschillende natuurwetten met een gezamenlijke reikwijdte die zich uitstrekt van ruimtelijke ingrepen, via jacht en schadebestrijding tot handel en bezit (CITES). Daarnaast richtte het onderzoek zich zowel op de bevindingen van 'de praktijk' (de aanvragers en belangenbehartigers), als 'de systeemactoren' (vertegenwoordigers van de overheden die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de natuurwetgeving). Deze brede scope noopte enerzijds tot een brede selectie van deelnemers voor de eerste twee fasen van het onderzoek: de interviews en workshop; anderzijds leidde deze bandbreedte tot een beperkte intrinsieke toetsing van de bevindingen. In de fasering en opbouw van het onderzoek is hiermee zo veel mogelijk rekening gehouden: de belangrijkste resultaten van de interviews zijn verwoord in vijf thema's, die de basis hebben gevormd voor de tweede fase (de workshop). In de derde fase, het *Delphi-onderzoek*, zijn de bevindingen en mogelijke oplossingsrichtingen voorgelegd aan de directeurs van de betrokken afdelingen van het ministerie van LNV en aan enkele gedeputeerden. Daarbij is de aandacht vooral uitgegaan naar de vermindering van de bestuurlijke en administratieve lastendruk. Onderstaande figuur illustreert het proces tot en met de workshop.



Vijf thema's

De respons uit de interviews en de workshop geeft aanleiding tot een ordening van de problematiek rond vijf thema's (zie ook figuur 1):

- Begrippenkader;
- Instrumentarium;
- Bevoegdheidsverdeling;
- Afstemming of integratie van wetten;
- CITES.

Hieronder worden de vijf thema's en de bijbehorende onderzoeksvragen nader toegelicht.

Begrippenkader

Van een aantal, overigens open geformuleerde, begrippen is het algemeen bekend dat er onduidelijkheid is over de betekenis en strekking in specifieke gevallen en context. Het gaat dan ondermeer om begrippen als 'significantie', 'cumulatie' en 'bestaand gebruik' in het kader van de Nb-wet en om begrippen als 'verstoren', 'verontrusten' en 'gunstige staat van instandhouding' in het kader van de Ff-wet. Vragen die bij dit thema centraal staan zijn:

- Wat zijn de effecten van het werken met open begrippen en hoe kan daarmee worden omgegaan?
- Hoe moet worden omgegaan met de interpretatie van bepaalde begrippen?

Instrumentarium

Met het instrumentarium wordt gedoeld op het stelsel van vergunningen en ontheffingen in het kader van de Nb-wet, de Ff-wet en de Boswet en de verhouding daartussen. Ook de gedragscodes in het kader van de Ff-wet en de beheerplannen in het kader van de Nb-wet vallen onder het instrumentarium van de natuurwetgeving. Vragen die bij dit thema aan de orde komen zijn:

- Leidt de natuurwetgeving tot meer en betere natuur?
- Biedt de natuurwetgeving voldoende kader voor de realisatie van doelen op nationaal niveau?
- Hoe kan het instrumentarium beter afgestemd worden op de beoogde natuurdoelen?
- Wat zijn de verwachtingen ten aanzien van beheerplannen en gedragscodes en leiden deze instrumenten tot een meer doelmatige uitvoering van de natuurwetgeving?
- Is er sprake van regionale verschillen in de uitvoeringspraktijk?
- Wordt er voldoende en adequaat gehandhaafd?

Bevoegdheidsverdeling

Het thema 'Bevoegdheidsverdeling' behelst de vragen die gaan over de organisatie van de natuurwetgeving. Daarbij staat de verdeling van de verschillende bevoegdheden van provincies en afdelingen binnen LNV (DRZ, DR) centraal. De volgende vragen zijn hierbij van belang:

- Is er voldoende duidelijkheid over de vraag wie bevoegd gezag is voor het verlenen van een ontheffing of vergunning?
- Zijn de bevoegdheden ten aanzien van vergunningverlening en handhaving voor de diverse onderdelen van de natuurwetgeving op een logische en juiste wijze verdeeld? Hoe zou dat eventueel verbeterd kunnen worden?
- Is een verdere decentralisatie in de uitvoering van de wet- en regelgeving gewenst?

- Is er bij de bevoegde instanties voldoende expertise en capaciteit aanwezig voor het uitvoeren van de natuurwetgeving?
- Is er voldoende consistentie tussen de besluiten van de verschillende (uitvoerende) overheden? Ziet u verschillen tussen besluiten? Vindt er voldoende afstemming plaats?

Afstemming of integratie van wetten

Bij het thema 'Afstemming of integratie van wetten' is gekeken naar de onderlinge verhouding tussen de Nb-wet, de Ff-wet en de Boswet. Ook de relatie met andere wetgeving komt bij dit thema aan de orde. De volgende vragen zijn van belang:

- Zijn de natuurwetten voldoende aanvullend op elkaar? Wat zijn de ervaringen met overlap van wetten? Welke oplossingen zijn mogelijk?
- In hoeverre leidt uitvoering van de natuurwetgeving tot conflicten met andere wetgeving c.q. andere belangen? Bestaat er voldoende samenhang?
- Leidt een integratie met de Wabo tot een vereenvoudiging voor aanvragers en overheid? Wordt het beleid effectiever, efficiënter?

CITES

CITES neemt in de natuurwetgeving een bijzondere positie in, omdat deze regelgeving betrekking heeft op handel en bezit. Dit impliceert een ander krachtenveld en andere dilemma's dan de voorgaande thema's, die alle betrekking hebben op activiteiten die gerelateerd zijn aan ruimtelijke ontwikkeling. Om die reden wordt CITES apart besproken. Voor zover de inbreng uit het veld daarop betrekking heeft, wordt gekeken naar:

- Doel en effectiviteit van CITES wetgeving: wegen tijd en kosten om een vergunning te krijgen op tegen het doel van CITES; kan het beter? Zijn de eisen die CITES stelt haalbaar en effectief?
- Organisatie van de CITES wetgeving: hoe functioneert de CITES commissie? Hoe is de samenwerking tussen beleidsdirectie LNV, CITES commissie en handhaving?
- Handhaving: is er sprake van adequate handhaving? Hoe kan dit verbeteren?
- Helderheid van regelgeving: is er voldoende en duidelijke voorlichting over wanneer een vergunning noodzakelijk is? Zijn de door CITES gestelde eisen realistisch?
- Samenhang met andere wetten: is er sprake van conflict met andere wetten?

In de volgende paragrafen zijn de bevindingen en aangedragen oplossingen uit de interviews en workshop per thema gepresenteerd. Daarbij is een onderscheid gemaakt in bevindingen van overheden en van "de praktijk" (aanvragers van ontheffingen, beheerders, belangengroepen). Bij overheden kan nog onderscheid gemaakt worden in enerzijds de directies van LNV die betrokken zijn bij de uitvoering van de natuurwetgeving en provincies (de uitvoerende overheden) en anderzijds andere ministeries en gemeenten.

2.2 Begrippenkader

2.2.1 Bevindingen

Zowel de uitvoerende overheden als de praktijk (aanvragers, belangenbehartigers) geven aan dat er onduidelijkheid bestaat over de interpretatie van een groot aantal begrippen. In onderstaand kader is opgenomen om welke begrippen het gaat. Een aantal van deze begrippen is al verder uitgewerkt door het Steunpunt Natura 2000.

Dit zal, zeker op termijn, bijdragen aan meer gevoel voor de inhoud van de criteria in hun specifieke context. Hierbij gaat het om begrippen als cumulatie, bestaand gebruik, significantie en externe werking. Daarnaast is door DR/DLG gewerkt aan een handleiding voor de Ff-wet. Deze handleiding is een levend document dat vanwege een veranderende dynamiek tussen natuur en samenleving, en vanwege wijzigingen in jurisprudentie niet als een statisch document kan worden beschouwd.

Als gevolg van het multi-interpretabele begrippenkader is vaak een deskundigenoordeel noodzakelijk, los van de ecologische expertise waartoe de natuurwetten in ieder geval oproepen. Het valt de praktijk op dat ingeschakelde adviesbureaus dikwijls tot verschillende oplossingen of conclusies komen. Datzelfde geldt voor de interpretatie door verschillende bevoegde gezagsinstanties. Dit kan leiden tot rechtsongelijkheid. Deze rechtsongelijkheid wordt echter niet zozeer als een probleem ervaren. Men beschouwt het in zekere zin als een gegeven dat voortvloeit uit de keuze die gemaakt is voor een decentrale uitvoering. Anders ligt dat met de kans op rechtsonzekerheid. Het feit dat tot ver in de procedure onduidelijk is of een initiatief al dan niet doorgang kan vinden en vergunningen of ontheffingen terecht zijn verstrekt, heeft een vertragende werking op procedures en een lastenverzwarend effect op projecten.

Begrippen waarover onduidelijkheid bestaat	
<i>Natuurbeschermingswet</i>	<i>Flora en Faunawet</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Significante gevolgen • Verstoring/verslechtering • Instandhoudingsdoelstellingen • Externe werking • Zekerheid • Natuurlijke kenmerken • Cumulatie • Bestaand gebruik, met name in relatie tot autonome ontwikkeling en groei 	<ul style="list-style-type: none"> • Verstoren • Verontrusten • Gunstige staat van instandhouding • Belangrijke schade • Individuele zorgplicht • Exoot • Mitigeren en compenseren • Nestplaats

Door zowel overheden als praktijk wordt aangegeven dat open begrippen juist ook (de gewenste) ruimte geven voor maatwerk en dynamiek. Unieke situaties maken eenduidige definities van begrippen onmogelijk.

De praktijk geeft aan dat in sommige gevallen dezelfde (soort) begrippen een andere inhoud hebben in de Nb-wet dan in de Ff-wet; dit werkt verwarrend. Bijvoorbeeld een faunabeheersplan (Ff-wet) kent een andere definitie dan het beheerplan (Nb-wet); '(gunstige) staat van instandhouding' en 'instandhoudingsdoelen' liggen niet 1-op-1 in elkaars verlengde.

2.2.2 Aangedragen oplossingen

Alle partijen zijn het erover eens dat bij de invulling van begrippen niet alles hoeft en kan worden dichtgetimmerd, maar er moet wel meer duidelijkheid komen dan nu op basis van bestaande wetgeving, handreikingen en dergelijke. Flexibiliteit en maatwerk blijven wel nodig, op basis van een verder uitgewerkt gemeenschappelijk kader.

Verheldering van het begrippenkader zou op twee manieren gestalte kunnen krijgen:

1. Een betere uitleg en/of invulling van de begrippen binnen het bestaande wettelijk kader (handreiking, actuele informatie over rechterlijke uitspraken);
2. Aanpassing van het regelgevingskader.

Overheden en praktijk zoeken de oplossing op beide manieren door middel van een landelijke, eenduidige vaststelling van begrippen die zich daarvoor lenen (bijvoorbeeld exoot en belangrijke schade) in verbeterde handreikingen, circulaires, beleidsregels of amvb's.

Voor begrippen die aanleiding geven voor een regionale, of projectspecifieke uitleg (zoals 'compensatie' in het kader van de aanleg van Maasvlakte 2) kunnen landelijke kaders worden geformuleerd, waarbij de uitwerking van de begrippen kan plaatsvinden in beheerplannen (in casu voor de Voordelta). De Rijksoverheid moet bij de invulling van begrippen de regie voeren.

Ook wordt door meerdere respondenten uit verschillende organisaties gepleit voor een centrale kennisorganisatie voor de natuurwetgeving, bestaande uit juristen en ecologen. Deze organisatie dient enerzijds een standpunt in te nemen en anderzijds informatie te verspreiden, zoals bijvoorbeeld momenteel Infomil doet. Daarbij is het belangrijk dat kennis wordt gedeeld (bijvoorbeeld via internet) en actueel wordt gehouden.

Een andere oplossing binnen het bestaande wettelijke kader is een betere, geactualiseerde handreiking uit te brengen voor de Nb-wet. De brochure 'Buiten aan het werk' van het ministerie van LNV over de Ff-wet in de praktijk verdient hierbij navolging. In deze brochure wordt informatie gegeven over vrijstellingen, ontheffingen en gedragscodes. De brochure is bedoeld voor iedereen die buiten aan het werk gaat op plaatsen waar zich mogelijk beschermde planten of dieren bevinden. Ook zal afstemming van inhoud van begrippen tussen de wetten tot meer helderheid leiden.

2.3 Instrumentarium

2.3.1 Bevindingen

Effectiviteit

Zowel overheden als praktijk geven aan dat de natuurwetgeving wellicht leidt tot een betere natuur of behoud van bestaande natuur, maar dat de kosten (onderzoek en administratie) hoger lijken dan de baten. Het gaat hierbij echter om een inschatting: de natuurwetgeving is een jonge wetgeving die tegelijkertijd nog in het stadium van implementatie verkeert én al veel verandert, waardoor de evaluatie in zekere zin prematuur is. Er zijn geen uitgewerkte kosten-batenanalyses beschikbaar, noch op projectniveau noch op een hoger abstractieniveau. Wel wordt opgemerkt dat de complexiteit en onoverzichtelijkheid van de huidige natuurwetgeving de effectiviteit aantasten. Daarbij kan de handhaving worden verbeterd, met name op het gebied van ruimtelijke ingrepen.

Door de uitvoerende overheden is aangegeven dat met name de Ff-wet een complex karakter heeft, doordat het een kaderregeling is van alle vier de aspecten van soortenbescherming (ruimtelijke ingrepen, handel en bezit (CITES), jacht en beheer en schadebestrijding) en door de diversiteit in bevoegdheidsverdeling in verhouding tot de Nb-wet.

De complexiteit wordt versterkt doordat de wet laveert tussen de strikte Europese kaders ten behoeve van de bescherming van soorten en zwaarwegende maatschappelijke belangen. De Ff-wet is echter wel voortdurend in ontwikkeling, waardoor de interpretatie van de wet voor een ieder steeds duidelijker wordt.

De uitvoerende overheden geven ook aan dat bij een evaluatie van de Ff-wet eigenlijk inzicht moet worden verkregen in het aantal gevallen waarin er onterecht geen Ff-wetonthefing is aangevraagd. Dit valt echter nog geheel buiten het zichtveld, maar is wel belangrijk om de werking van de wet op effectiviteit te beoordelen. Een indicator voor het vermoeden dat ontheffingsplichtigen meer dan incidenteel geen ontheffing aanvragen is het feit dat regelmatig verzoeken tot bestuurlijke handhaving worden ingediend voor gevallen waar geen ontheffing is aangevraagd.

Ook wordt door de uitvoerende overheden geconstateerd dat een strikte interpretatie van de natuurwetten de realisatie van natuurdoelen onbedoeld kan tegenhouden. Bijvoorbeeld boeren met een bedrijf in de EHS zijn bereid om hun agrarische activiteiten te combineren met natuurbeheer. De komst van enkele beschermde soorten legt echter een beperking op aan de primaire bedrijfsvoering. Dit leidt ertoe dat boeren natuur van hun bedrijf willen weren.

Als het gaat om de natuur in de watersystemen, is de natuurwetgeving niet altijd effectief. Dit doet zich met name voor in gevallen waarin ook de Visserijwet van toepassing is. Het in de Ff-wet geregelde verbod op uitzetten van dieren of eieren in de vrije natuur geldt namelijk niet voor het uitzetten van bij AMvB aangewezen vissoorten, waarop de Visserijwet van toepassing is. Het gevolg hiervan is dat er vissen uitgezet worden op plaatsen waar dat vanuit natuuroogpunt niet gewenst is. Belangrijke vindplaatsen van zeldzame amfibieënsoorten en de rivierkreeft zijn bijvoorbeeld verdwenen door predatie van uitgezette vissen.

De meningen over de effectiviteit van de Boswet lopen uiteen, gezien de volgende verkregen "one-liners".

- De Boswet heeft geleid tot het ontstaan van nieuwe natuur, maar tegelijkertijd in sommige gevallen andere natuurontwikkeling afgeremd;
- De Boswet is doeltreffend, helder en goed uit te voeren;
- De Boswet conflicteert niet met de doelen van de Ff-wet;
- De noodzaak tot instandhouding van de Boswet lijkt voorbij; het areaal bos is beschermd;
- Er is onbegrip over het RO-gat in de Boswet (als er in een bestemmingsplan een functie bos wordt gewijzigd in een andere functie, dan geldt de Boswet niet en hoeft dus niet gecompenseerd te worden).

Vergunningen- en ontheffingenstelsel

Het instrumentarium van vergunningen en ontheffingen in het kader van de natuurwetgeving lijkt soms zijn doel voorbij te schieten ("het schieten met een kanon op een mug") en houdt soms onbedoeld de ontwikkeling van nieuwe natuur tegen.

Wanneer de kans op significante effecten is aangetoond, kan in het kader van de Nb-wet een lastig beheersbaar proces intreden dat qua tijdsverloop en investeringen in deskundigheid niet in verhouding staat tot de aard en omvang van de ingreep. In het kader van de Ff-wet lijkt er een breder scala aan activiteiten door gedragscodes te kunnen worden bestreken dan nu het geval is.

Zo geldt bijvoorbeeld voor soorten die zijn genoemd in bijlage IV van de Habitatrictlijn, bij ruimtelijke ontwikkelingen en inrichting met een gedragscode nooit een vrijstelling; er moet altijd een ontheffing worden aangevraagd. Dit potentieel moet nader worden onderzocht.

De bouwende praktijk is van mening dat de wetgeving teveel is gericht op het beschermen van bestaande waarden en onvoldoende ruimte biedt voor ontwikkeling en dynamiek. Er moet een betere balans worden gezocht tussen economie en ecologie. De natuurbelangenorganisaties geven hierbij aan dat het bij het publiek ontstane beeld dat Nederland op slot zit vanwege de natuurwetgeving, moet worden bestreden. Verder stelt de praktijk dat de Ff-wet ontheffingen en Nb-wet vergunningen niet goed op elkaar zijn afgestemd. Zo is het voor initiatiefnemers onduidelijk wat er dient te gebeuren als beide wetten van toepassing zijn, of er sprake is van een dominantie van de ene boven de andere wet en wat de aanpak is als er sprake is van (verschillende malen benoemde) tegenstrijdigheden.

Beheerplannen en gedragscodes

De verwachtingen ten aanzien van de beheerplannen en gedragscodes zijn hoog, volgens sommigen te hoog; hierin kan niet alles (juridisch) vastgelegd, voorspeld en van vergunningplicht vrijgesteld worden. De (belangen)praktijk is van mening dat gedragscodes een goed instrument zijn om processen op gang te brengen.

Er ontbreekt echter een duidelijk kader om in te grijpen als de codes worden overschreden, waarbij soms civielrechtelijke relaties (bijvoorbeeld met aannemers) en administratiefrechtelijke verhoudingen door elkaar lopen. Ook de uitvoerende organisaties geven aan dat gedragscodes mogelijk moeilijk te handhaven zijn. De handhaver moet per situatie aantonen met bewijsmateriaal dat sprake is van verstoring. De vraag is anderzijds of meer handhaving leidt tot natuurverbetering.

Niet uitvoerende overheden geven aan dat door de gedragscode minder ontheffingen hoeven te worden verleend; de code schept helderheid en stimuleert de eigen verantwoordelijkheid van initiatiefnemers. Het is wel belangrijk om de code simpel te houden.

Ten aanzien van de beheerplannen geeft de landbouwpraktijk aan dat de betekenis voor de landbouw nog onduidelijk is. Zij vinden het belangrijk dat belangenorganisaties en de streek worden betrokken bij het opstellen van de plannen. De natuurpraktijk ziet met beheerplannen meer kansen voor verdere beperking voor ammoniak depositie en water onttrekking dan met generieke wetgeving.

Tijdelijke natuur

Het ontstaan van tijdelijke natuur op terreinen die bedoeld zijn voor functies die zich niet met natuurontwikkeling verenigen wordt in de praktijk als een lastig probleem ervaren.

2.3.2 Aangedragen oplossingen

Doelmatigheid

Om te komen tot een breder perspectief in plaats van een behoudende en reactieve houding, wordt voor soortengroei in het kader van de Ff-wet het stimuleren van een meer proactieve benadering voorgesteld, waardoor soorten algemener zullen voorkomen. Een voorbeeld is de gebiedsgerichte zorg voor de Rugstreeppad en de Moeraswespenorchis in het Rotterdamse havengebied, een initiatief van het Havenbedrijf Rotterdam dat wordt meegewogen bij het verlenen van specifieke ontheffingen. Daarnaast zou de instandhouding van soorten in Europees perspectief bekeken moeten worden, zodat voorkomen wordt dat in Nederland verhoudingsgewijs dure maatregelen uitgevoerd moeten worden voor soorten die net over de grens in grote hoeveelheden voorkomen.

Vanuit de praktijk wordt gepleit voor een effectievere handhaving door meer gebruik te maken van de rapportageverplichting in vergunningen en andersom, die verplichtingen af te stemmen op hetgeen essentieel is voor natuurbescherming.

Door de overheden wordt het belang van goed vooroverleg onderstreept, waarin de procedure kan worden uitgelegd en waarbij voor initiatiefnemers al vroeg duidelijk wordt waarmee rekening gehouden dient te worden.

De vormvrijheid voor de aanvraag van een Nb-wet vergunning biedt veel flexibiliteit en is daarmee klantvriendelijk. Anderzijds kan dit ook leiden tot onzekerheid en meer willekeur bij de bevoegde gezagen. Een meer voorgeschreven vorm (bijvoorbeeld toepassing van een standaard aanvraagformulier zoals bij de Wm-vergunning) en een betere inbedding van de voortoets (hierover wordt nu niets vastgelegd), zou de aanvraag eenvoudiger kunnen maken, de procesfasering duidelijker en de omvang van de handleidingen van LNV kunnen terugbrengen tot de meer inhoudelijke kern.

Beheerplannen

De praktijk heeft positieve verwachtingen van de beheerplannen, met name als het gaat om de regulering van bestaande activiteiten. Deze moeten in de beheerplannen beschreven worden inclusief de effecten en de ruimte voor autonome groei waardoor ze een zekere juridische status krijgen. De gebruikers (initiatiefnemers waarvoor de beheerplannen een effect hebben op hun werkzaamheden) moeten sterker worden betrokken bij het opstellen van de plannen, door in de prille ontwerpfase de gelegenheid te krijgen om mee te denken.

Bij een herhaling van dezelfde activiteiten zou moeten worden volstaan met een melding. Op die manier dragen beheerplannen bij aan vermindering van de vergunnings/ontheffingsplicht.

Ook zouden activiteiten die volgens een beheerplan zijn toegestaan, niet meer Ff-wetplichtig moeten zijn. Op deze manier kan de overlap tussen instrumenten en daarmee de administratieve lastendruk verminderd worden. Het is dan wel van belang dat een uitspraak wordt gedaan over de prioritering tussen de bescherming op grond van de Ff-wet en op basis van de Nb-wet.

Het beheerplan is een goed instrument, alleen zijn er nu meerdere soorten beheerplannen (faunabeheer, Natura 2000 en gebiedsbeheersplannen van provincies in het kader van de Ecologische hoofdstructuur (EHS). Het integreren van gegevens uit de faunabeheerplannen, gedragscodes, catalogus groen blauwe diensten en cross-compliance als input voor beheerplannen Natura 2000 kan winst opleveren.

De verschillende instrumenten kunnen in de toepassing tegenstrijdigheden met zich meebrengen voor de uitvoeringspraktijk, zoals het afschieten van enkele overzomerende ganzen ten behoeve van schadebestrijding in relatie tot verstoring van de weidevogels. Oplossing hiervoor zou kunnen zijn om een prioritering van soorten op te nemen in de wetgeving. Dit lijkt echter te botsen met de Vogelrichtlijn, die geen basis biedt voor differentiatie of rangorde in bescherming van soorten.

Gedragscodes

De (landbouw)praktijk is van mening dat bij de acceptatie van de gedragscode het belangrijk is dat deze wordt erkend door de doelgroep en dat eigen verantwoordelijkheid wordt gegeven.

De gedragscode wordt gezien als een effectieve en doelmatige vorm van zelfregulering. Het opnemen in de gedragscode van monitoringsverplichtingen draagt bij aan het meer inzichtelijk maken van eventuele effecten.

De (natuur)praktijk geeft aan dat gedragscodes op gebied van inrichtingsmaatregelen efficiënter georganiseerd kunnen worden. Voor inrichtingsmaatregelen, bijvoorbeeld het graven van een kikkerpoel zijn ondanks een gedragscode wel ontheffingen vereist en dat kan een lange proceduretijd met zich meebrengen. Voorstel is om ook deze activiteiten onder een gedragscode te laten vallen op basis van bijvoorbeeld een gebiedsplan.

Tijdelijke natuur

Uitvoerende organisaties doen het voorstel om voor tijdelijke natuur een wetsartikel op te nemen die tijdelijke natuur moet ontslaan van een natuurtoets. Er is reeds het nodige geregeld door een gedragscode bij tabel II en via een generieke ontheffing bij tabel III soorten¹.

In het rapport de Uitvoering natuurwetgeving in de VenW-praktijk (2007) is een van de aangedragen oplossingen om aan tijdelijke natuur een tijdelijk beschermingsregime te koppelen, dat ophoudt, of versoepelt, indien de beoogde ruimtelijke ontwikkeling begint. In het verlengde hiervan is gesuggereerd om een beleidslijn op te stellen voor tijdelijke natuur en indien nodig het begrip en het bijbehorende beschermingsregime wettelijk te verankeren.

¹ Voor Lijst II soorten geldt alleen een vrijstelling als sprake is van bestendig beheer en onderhoud, bestendig gebruik en/of ruimtelijke ontwikkeling en inrichting én indien wordt gehandeld volgens een gedragscode die is goedgekeurd door het Ministerie van LNV. Voor overige werkzaamheden is een ontheffing met lichte toets noodzakelijk. Lijst III soorten zijn genoemd in bijlage IV van de Habitatrictlijn en in bijlage 1 van de AmvB. Deze soorten genieten de zwaarste bescherming. Voor deze soorten is vrijwel altijd een ontheffing nodig met een zware toets.

2.4 Integratie/afstemming wetten

2.4.1 Bevindingen

Voor dit onderwerp komt een verschil in opvatting naar voren tussen de uitvoerende overheden en de praktijk (belangengroepen, beheerders, initiatiefnemers). Met name vanuit de praktijk wordt het als een knelpunt ervaren dat Ff-wetonthefingen en Nb-wetvergunningen niet goed op elkaar zijn afgestemd. Het is voor initiatiefnemers onduidelijk wanneer beide nodig zijn en soms zijn er zelfs tegenstrijdigheden in de maatregelen die genomen dienen te worden ten behoeve van de Ff-wet en ten behoeve van de Nb-wet. Ter uitvoering van de verplichtingen uit de Nb-wet moeten bijvoorbeeld bomen gekapt worden om de habitat van de zandhagedis te verbeteren, terwijl deze kap strijdig is met de Ff-wet in verband met de bescherming van broedvogels.

Ook wordt met name uit de praktijk aangegeven dat de Boswet beperkend kan zijn voor natuurdoelen en natuurontwikkeling en dat zelfs tegenstrijdigheden voorkomen met de Nb-wet. Een voorbeeld hiervan is dat heidegebieden op de Veluwe aan elkaar worden verbonden, waardoor bomen dienen te worden gekapt wat weer gecompenseerd moet worden vanuit de Boswet. Een vraag die speelt is waarom de natuurvergunningen niet worden geïntegreerd in de omgevingsvergunning maar slechts worden aangehaakt, met handhaving van een apart bevoegd gezag voor de natuurtoets (via een verklaring van geen bedenkingen die integraal behoort te worden overgenomen in een vergunning). In sommige gevallen wordt gesproken van tegenstrijdigheid tussen de natuurwetten en andere wetten, bijvoorbeeld met de Visserijwet.

Voor de uitvoerende overheden verwachten dat volledige integratie van natuurwetten, zeker in een breder kader van één “omgevingswet”, een (te) moeizaam proces is. Als voorbeeld wordt de totstandkoming van de Nb-wet en de Ff-wet genoemd. Eén besluit voor alle omgevingsrechtelijke vergunningen acht men te ondoorzichtig: “groen en grijs milieu los van elkaar houden” is het devies. Aansluiting (“aanhaking”) bij de Wabo levert wel voordeel voor de initiatiefnemer “aan het loket”, maar de effectiviteit zal naar verwachting niet zonder meer verbeteren. “Achter het loket” moeten dan immers nog steeds dezelfde afzonderlijke afwegingen gemaakt worden.

Overheden en de praktijk stellen gezamenlijk dat men steeds beter de weg kan vinden naar bevoegde gezagen en dat steeds duidelijker wordt hoe de wet geïnterpreteerd dient te worden. Daardoor zijn de knelpunten op dit moment niet zó groot, dat de situatie onwerkbaar is. Daarbij wordt aangetekend dat het perspectief van tot natuurregelgeving beperkte integratie in één “natuurwet” op zichzelf wel aantrekkelijk oogt, maar niet anders dan op langere termijn kan worden gerealiseerd. De behoefte hieraan zal zeker toenemen als bijvoorbeeld blijkt dat beheerplannen en gedragscodes niet congrueren.

Voor de initiatiefnemers gaat voor de korte termijn de hoogste prioriteit uit naar een uitvoeringscultuur waarin de gebruiker centraal wordt gesteld en de nadelen van niet-integrale wetgeving “achter het loket” worden opgelost.

2.4.2 Aangedragen oplossingen

Vanuit de praktijk wordt een zekere "integratie in de uitvoering" van natuurwetten als zeer wenselijk gezien. Hierbij wordt integratie vooral gezien als materiële integratie: vérgaande afstemming. Dat wil zeggen: de verplichting tot het inhoudelijk op elkaar afstemmen van de toepassing van begrippen, het coördineren van de uitoefening van bevoegdheden, het synchroniseren van procedures e.d. Een integratie van wetten (het samenvoegen van de natuurwetten in één wet, al dan niet met inhoudelijke wijzigingen) wordt niet direct of als zodanig noodzakelijk geacht

Vanuit de uitvoerende overheden wordt de noodzaak voor deze integratie van natuurwetten, in ieder geval op termijn wel ingezien. Een dergelijke stap past bijvoorbeeld goed in het streven naar vereenvoudiging van regelgeving. Men verwacht echter, zoals hiervoor al aangehaald, dat het een langdurig proces zal vergen.

Uit de interviews en workshop komen globaal drie oplossingsrichtingen naar voren:

- Materiële afstemming: uit de plannen van een initiatiefnemer voor één project kan vaak één "natuurvraag" worden gedestilleerd. De bevoegde gezagen (indien LNV in de verschillende procedures bevoegd gezag is: de beide diensten van LNV) zouden ernaar moeten streven om tot één gezamenlijk antwoord te komen.
- Procedurele afstemming: laat de wetten grotendeels in stand en houd de daaruit voortvloeiende regulerende bevoegdheden op hun plaats. Voorzie wel in goede en transparante procedurele coördinatie, zoals wettelijk al is voorgeschreven. Dit geldt zowel voor de wetten als voor de afdelingen van verschillende betrokken overheidsorganen.
- Integreer de natuurwetten, maar niet te gehaast. Het is beter om de expertise een tijd op haar plek te houden en verder tot ontwikkeling te laten komen. Op die manier ontstaat een zekere routine bij de afdelingen. Een integratie van wetten (zonder inhoudelijke wijzigingen) kan hierbij al winst opleveren in vooral overzichtelijkheid en duidelijkheid. De praktijk moet daarbij zoveel mogelijk doorgang vinden.

2.5 Bevoegdheidsverdeling

2.5.1 Bevindingen

Met name vanuit de praktijk wordt aangegeven dat de bevoegdheidsverdeling onduidelijk is en het onderscheid in verantwoordelijkheidsverdeling tussen Ff-wet (rijksniveau) en Nb-wet (provinciaal, tenzij) niet logisch is. De geconstateerde versnippering van bevoegdheden draagt rechtstreeks bij aan ondoelmatigheid in de uitvoering. Aanvragers missen één loket. Daarnaast wordt geconstateerd dat er verschil bestaat in de informatie die gevraagd wordt door bevoegde instanties.

De uitvoerende overheden geven op dit punt aan dat één loket het geheel niet per definitie effectiever maakt als 'achter' het loket nog steeds alles door verschillende instanties en diensten moet worden uitgevoerd. Om de effectiviteit op dit punt te verhogen zou taakuitoefening aan de voorkant dus moeten worden ondersteund door concentratie van bevoegdheden aan de achterkant.

2.5.2 Aangedragen oplossingen

De verscheidenheid aan oplossingen is groot. Door uitvoerende overheden worden de volgende mogelijkheden voor verbetering aangedragen, zonder dat daarbij sprake is van een duidelijk onderscheid tussen provinciale overheid en rijksoverheid.

Er dient te worden geïnvesteerd in een betere afstemming tussen verschillende overheidsorganen. Tijdens het vooroverleg dient zowel de Nb-wet en de Ff-wet meegenomen te worden, terwijl dit nu separaat gebeurt.

De praktijk zoekt de oplossing met name in de ontwikkeling van één loket voor de aanvrager. De 'breedte' van het loket loopt uiteen van alleen alle natuurwetgeving tot alle natuur-, water- en RO wet- en regelgeving. De uitvoerende overheden geven aan dat één loket met de staande organisaties erachter vrijwel onmogelijk is te organiseren. Om tot een werkelijk doelmatiger uitvoering te komen, zou één loket voor Nb-wet en Ff-wet ook tot één bevoegd gezag (hetzij provincies, hetzij LNV voor alle vergunningen in alle drie de wetten) moeten leiden.

Ook op de vraag wie idealiter bevoegd gezag moet zijn bij de natuurwetgeving, wordt verschillend geantwoord. Er zijn argumenten gegeven om een dwingende en transparante centrale regie bij LNV neer te leggen. Dit zou kunnen leiden tot een hogere efficiency vanwege kennisconcentratie.

Anderzijds wordt bepleit dat juist de bevoegdheid gedecentraliseerd moet worden, vanwege het makkelijker koppelen van het natuurbelang aan ruimtelijke ordeningsvraagstukken en het gegeven dat oplossingen voor natuur vaak gebiedskennis vergen die op meer decentraal niveau is te verkrijgen.

2.6 CITES

Binnen de natuurwetgeving neemt CITES een bijzondere plaats in. Het CITES-verdrag, dat uitsluitend betrekking heeft op handel en bezit, is voor de Nederlandse wetgeving verankerd in de Ff-wet. Anders dan de voorgaande thema's heeft CITES geen relatie met de Nb-wet en de Boswet. Omdat CITES een mondiaal verdrag is, heeft de inhoud van het verdrag niet ter discussie gestaan. Daarnaast was het aantal respondenten dat voor dit deel van het onderzoek beschikbaar was beperkt. Om deze reden lijkt het niet verantwoord om voor dit thema een onderscheid te maken tussen bevindingen en aangedragen oplossingen. Daarom zijn de uitkomsten van de interviews en workshop in deze paragraaf uitsluitend gepresenteerd onder de noemer 'bevindingen'.

2.6.1 Bevindingen

Doel en effectiviteit

Iedereen onderschrijft het doel van het CITES verdrag. Men is van mening dat de opzet van de regelgeving goed is en dat er sprake is van een goed systeem. Vanuit de praktijk wordt wel aangegeven dat LNV zich duidelijker moet uitspreken over het doel van de wet. Er moet duidelijker worden aangegeven, wat met de wetgeving wordt beoogd. Nu bestaat het gevoel dat er meer wordt gestuurd op het middel (de regels) dan op het doel. Een sterker onderscheid tussen doel en middelen leidt tot een beter en effectiever systeem.

Vanuit de praktijk wordt daarnaast aangegeven dat het CITES bureau op momenten slecht bereikbaar is en dat er soms lang moet worden gewacht op het afgeven van een vergunning. Volgens de aanvragers wegen tijd en kosten voor het verkrijgen van een vergunning in principe op tegen het doel van CITES.

Ook wordt door de praktijk gesuggereerd dat de CITES vergunningverlening wellicht gedifferentieerd kan worden, waarbij bijvoorbeeld soepelere regels gelden voor dierentuinen en onderzoeksinstituten en strengere regels voor commerciële en particuliere handel. Dit zou er echter toe kunnen leiden dat het systeem van vergunningverlening en handhaving complexer en dus minder transparant en efficiënt wordt. Ook kan differentiatie ertoe leiden dat Nederland uit de pas gaat lopen met andere landen in de wereld. Dit zou een geringere effectiviteit tot gevolg kunnen hebben, bijvoorbeeld omdat dan voor andere handelsroutes wordt gekozen.

Ten slotte geeft de praktijk aan dat het systeem zo waterdicht mogelijk moet worden gemaakt en minder fraudegevoelig. Zo moet het glashelder worden dat een bepaald dier bij een bepaalde ontheffing hoort, onder andere door middel van een DNA sample, een gesloten pootring (bij vogels) en/of een chip.

Helderheid regelgeving

De praktijk geeft aan dat de vergunningverlening en de voorlichting erover de laatste 10 jaar sterk zijn verbeterd. Desondanks is er nog veel te winnen met goede voorlichting. De doelgroepen bij CITES vergunningverlening zijn sterk gedifferentieerd. Daarom is het van belang om de voorlichting goed aan te laten sluiten bij de praktijk van de verschillende doelgroepen: wat verwachten de doelgroepen van de overheid; zijn deze verwachtingen reëel; wat mag van de burger zelf verwacht worden? Voor de gewone burger is het moeilijk te achterhalen wanneer wel of niet een vergunning aangevraagd dient te worden. Als voorbeeld wordt gegeven dat soorten met een Latijnse naam worden aangegeven; waardoor mensen niet weten met welk dier zij precies te maken hebben.

Organisatie

Het CITES bureau heeft het overzicht van alle vragen die binnenkomen en welk deel daarvan doorgaat naar de CITES commissie. De CITES commissie is echter niet betrokken in dit onderzoek. Daardoor kan geen beeld gegeven worden van de wijze waarop de CITES commissie functioneert en van de samenwerking tussen de beleidsdirectie LNV, de CITES commissie en handhaving.

Het wordt betreurd dat er geen platform is voor inspraak door NGO's op de wijze waarop CITES wordt uitgevoerd en waar uitwisseling van kennis en praktijkervaringen kan plaatsvinden. In een aantal andere landen is een dergelijk platform wel aanwezig.

Handhaving

Alle verbeteringen in doel en effectiviteit, organisatie en helderheid van regelgeving werken door in de handhaving. Bij de CITES handhaving is er veel te winnen, omdat er op dit moment sprake is van beperkte handhaving van CITES regelgeving. De praktijk is van mening dat daarom ofwel strengere regels moeten worden gehanteerd ofwel dat de handhaving op zichzelf moet worden verbeterd.

Samenhang met andere wetten

Handel en bezit zouden volgens de praktijk moeten worden gekoppeld aan welzijn en veiligheid. Er zou sprake moeten zijn van een prioriteitsstelling tussen CITES regelgeving en Veterinaire wetgeving over welzijn; dit is nu soms in strijd met elkaar. Ook is een betere afstemming tussen handel en bezit gewenst. In de huidige praktijk komt het voor dat handel wel, maar bezit niet is toegestaan. Ook wordt het door de praktijk omslachtig bevonden dat een bezitsonthefving en een CITES-document niet samen kunnen worden aangevraagd en afgegeven.

Ten slotte mist de praktijk de aansluiting tussen de positieflijst (opgesteld door Raad voor Dierenaangelegenheden) en CITES en Ff-wet. Er staan soorten op de lijst die niet ingevoerd of gehouden mogen worden. LNV is op dit moment bezig deze aansluiting te verbeteren.

Opvang en dierentuinen

Overheden en praktijk geven aan dat er behoefte is aan een kwaliteitsprotocol voor de opvang van dieren. Er zijn nu opvangcentra die te weinig professioneel zijn. De VOND (Vereniging voor Opvangcentra Niet-gedomesticeerde Dieren) werkt momenteel in overleg met LNV aan een dergelijk kwaliteitsprotocol voor de opvang van wilde inheemse dieren.

Ten aanzien van dierentuinen is er gebrek aan een Europees/internationaal eenduidig beleid ten aanzien van huisvesting, uitwisseling van soorten, fokprogramma's en veterinaire aspecten. Dierentuinen ondervinden hier momenteel veel last van, doordat aanvraagprocedures vertragen en er regionale verschillen optreden in de beoordeling.

3 DELPHI-ONDERZOEK

3.1 Inleiding

Het voorgaande hoofdstuk beschrijft de resultaten en bevindingen van de eerste twee fasen van het onderzoek: de interviews en de workshop. Een scala aan vragen heeft in deze twee stappen geleid tot vijf thema's die in de workshop centraal stonden. De uitkomsten daarvan hebben geleid tot de formulering van twee hypothetische toekomstscenario's, die in zekere zin elkaars tegenpolen zijn. Deze scenario's zijn in een Delphi-onderzoek voorgelegd aan de directeuren van de betrokken afdelingen van het ministerie van LNV en aan enkele gedeputeerden van provincies. De reacties die in dit onderzoek zijn verkregen staan in dit hoofdstuk centraal.

Scenario 1: Afstemming

In dit eerste scenario wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de huidige situatie. De verbetering wordt gezocht binnen het huidige systeem. De Natuurbeschermingswet 1998, Flora- en faunawet en Boswet blijven in hun huidige vorm bestaan en ook de bevoegdheidsverdeling blijft ongewijzigd. Om de situatie voor de aanvrager eenvoudiger te maken stemmen de bevoegde gezagen hun aanvraagprocedures en besluitvorming beter op elkaar af. Waar mogelijk wordt één loket ingericht, waarachter afstemming moet plaatsvinden tussen de verschillende bevoegde gezagen. Voor afstemmingsproblemen, zoals verschillende uitleg van begrippen door verschillende instanties, moeten vooral praktische oplossingen worden getroffen via onderling overleg en samenwerking.

Scenario 2: Integratie

In het tweede scenario wordt de natuurwetgeving (Nb-wet, Ff-wet en Boswet) volledig samengevoegd: Er is sprake van één wet, een geïntegreerd begrippenkader en één bevoegd gezag, dat verantwoordelijk is voor de invulling van het beleid en dat de regie voert over zowel de uitvoering als de handhaving. Voor de aanvrager is er één loket.

3.2 Bevindingen

Integratie/afstemming van wetten

De reacties van de directeuren en gedeputeerden hebben met name betrekking op het deel van de wetgeving dat een component ruimtelijke ontwikkeling heeft. Uit hun reacties blijkt (vooralsnog) een voorkeur voor het tweede scenario: integratie van wetten, met één wet en zo veel mogelijk één bevoegd gezag en één systeem. Voorop staat dat integratie geen doel op zich is. Het wordt echter wel gezien als de beste manier om te komen tot een wezenlijke vermindering van de administratieve lastendruk, doordat er een helderder en meer consistente wet- en regelgeving ontstaat, met zo mogelijk één begrippenkader en één procedure. Eén bevoegd gezag levert ook efficiencywinst op ten opzichte van de situatie met meerdere bevoegde organen die hun besluitvorming formeel of informeel moeten afstemmen.

De nadruk in de opvattingen over integratie ligt op de processen en daarmee bij de integratie van bevoegdheden. Eén niveau van bevoegd gezag voor alle procedures draagt rechtstreeks bij aan de beoogde lastenvermindering.

In het verlengde van het ineenschuiven van bevoegdheden ligt het vraagstuk van decentralisatie van die bevoegdheden. 'Decentraal wat kan, centraal wat moet', is in de meeste reacties het adagium. De reacties op dit punt zijn verder uitgewerkt onder Organisatiestructuur.

In alle reacties blijft LNV als het verantwoordelijk orgaan op rijksniveau een rol spelen. Over de reikwijdte van deze centrale taakstelling lopen de meningen echter uiteen: van louter faciliterend aan de uitvoerende overheden, tot beleidsmatig sturend en bewakend. Volgens sommige respondenten dient LNV zelf(s) een uitvoerende taak te behouden als bevoegd gezag (eventueel via een verklaring van geen bedenkingen), daar waar het gaat om boven-provinciale activiteiten. Het ministerie zal in elk scenario de mogelijkheid moeten hebben om invulling te geven aan zijn formele verantwoordelijkheden als lidstaat van de Europese Unie, met implementatie- en uitvoeringsverplichtingen in het kader van de Vogel- en habitatrichtlijn. Er is dus altijd sprake van een zekere regierol. De uitwerking daarvan is opgenomen onder Coördinatie en Regie.

Door de betere afstemming, of zelfs integratie van wetten, loketten en bevoegdheden, ontstaat ook meer transparantie in de uitvoering van de wetgeving. Verschillen tussen de centrale gezagen onderling en tussen de centrale en decentrale organen zullen afnemen. Dit neemt echter niet weg dat zekere (regionale of lokale) verschillen in de uitvoering niet op voorhand voorkomen kunnen worden. Die moeten door coördinerende mechanismen zo veel mogelijk beperkt worden.

Waar de respondenten niet kiezen voor het tweede scenario, zien ze wel voordelen om in Natura 2000-gebieden de inhoud en de uitvoering van de Ff-wet beter aan te laten sluiten bij de Nb-wet. Dit kan geregeld worden door een wettelijke koppeling en door een ministeriële aanbeveling of handreiking voor de handelwijze in de toepassing van de beide systemen in één gebied. Als bijvoorbeeld de invloed op zeehonden van aanleg- of onderhoudwerkzaamheden in de Noordzee vanuit habitatperspectief aanvaardbaar is, dient goed geregeld te zijn hoe het verstoringperspectief ingevuld wordt.

Organisatiestructuur

Uitvoering van de natuurwetgeving

Qua organisatiestructuur tekent zich in de reacties van directeuren en gedeputeerden een lijn af, waarbij de uitvoering (vergunningverlening) op decentraal niveau wordt gelegd. Als frontoffice wordt voor de burger één loket ingericht; dat zowel op het niveau van de provincie als van de gemeente kan liggen. Vanuit de respondenten neigt de voorkeur naar de provincies. Ook wordt geopperd om één landelijk (informatie)loket in te richten, met één centraal telefoonnummer. In de backoffice kunnen meerdere bevoegde instanties bij de uitvoering betrokken zijn, bijvoorbeeld via een verklaring van geen bedenkingen.

Er worden echter wel een paar kanttekeningen geplaatst bij een decentralisatie in de uitvoering. Eén van de voorstellen is om een aantal zaken niet te decentraliseren: het verlenen van toestemming voor provincieoverschrijdende gevallen (binnen Nb-wet en Ff-wet), voor mogelijke effecten op lijst 4 Habitatrichtlijnsoorten en het (tweedelijns) toezicht op uitvoering en handhaving.

Verder wordt aangegeven dat als de bevoegdheden zijn gedecentraliseerd, de rol van LNV afhangt van de mate waarin de minister nationaal en internationaal verantwoordelijk gehouden kan worden voor de beleidsdoelen die met de gedecentraliseerde wetgeving samenhangen. Het zou gezien eventuele infractieprocedures verstandig zijn als LNV bij grote beleidsrisico's een bepaalde uitvoering kan afdwingen, vergelijkbaar met een inpassingsplan² in het kader van de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening.

Coördinatie en regie

Over de (inhoudelijke) coördinatie en (beleidsmatige) regie lopen de meningen uiteen. Een deel van de respondenten is van mening dat de coördinatie én regie moeten liggen op het niveau waar het loket ligt: dicht bij de burger. LNV heeft daarbij vooral een faciliterende rol door onder andere het opstellen van handreikingen, het ontsluiten van gegevens, generieke begripsdefinities en bijhouden en beschikbaar stellen jurisprudentie.

Anderen zien juist een sterk coördinerende en regisserende rol voor LNV weggelegd. Hierbij wordt een zeker onderscheid gemaakt tussen de beleidsmatige en uitvoeringstechnische regie en coördinatie. Door de meeste respondenten wordt aangegeven dat LNV in ieder geval in de beleidsmatige regie kaderstellend moet blijven; op rijksniveau dient het instrumentarium te worden ontwikkeld en de relatie met de te bereiken natuurdoelen te worden bewaakt. De vertaling van begrippen en instrumenten van regelgeving naar uitvoering zou eveneens geregisseerd moeten worden vanuit het Rijk, om een vorm van rechtsgelijkheid te behouden.

Volgens sommigen ligt ook uitvoeringstechnisch een regierol voor LNV voor de hand, mede gelet op de mogelijkheid dat lagere overheidsorganen zelf in overtreding kunnen komen. Lagere overheden kunnen dan wel een nadere invulling geven aan de uitvoering van de natuurwetgeving. Het interbestuurlijk toezicht op de besluiten die door lagere overheden worden genomen, zou echter weer bij LNV neergelegd moeten worden. Een en ander betekent dat LNV uitvoeringshandreikingen voor provincies en gemeenten op zou moeten stellen, die met enige beleidsvrijheid door de lagere overheden worden toegepast..

De financiering zal volgens alle respondenten de lijn van deze bevoegdheidsverdeling moeten volgen, met erkenning van het feit dat ook voor de regierol voldoende middelen beschikbaar moeten zijn.

² Hiermee wordt een beleidsmatig gewenste ruimtelijke ontwikkeling die niet uit eigen beweging door het decentrale gezag wordt mogelijk gemaakt, alsnog dwingend opgelegd door het rijk. Een dergelijke plan geldt als (vervangend) bestemmingsplan

Kennis

Op het gebied van kennis moet volgens de respondenten een onderscheid gemaakt worden tussen data en deskundigheid. Data (gegevens over de aanwezigheid van soorten, dosis-effectgegevens en dergelijke) worden bij voorkeur centraal opgeslagen en beheerd door een gegevensautoriteit. Daarbij moeten ze direct en online toegankelijk zijn voor de uitvoering en handhaving.

De bundeling van zeer specifieke, kennisintensieve deskundigheid kan via één centrale (Natuur)autoriteit geregeld worden. Deze Natuurautoriteit dient te voorkomen dat langdurig discussie ontstaat over bijzondere gevallen (bijvoorbeeld het effect op de populatie Eidereenden bij ingrepen in de voedselketen) en dat veel tijd en moeite wordt gestoken in tegenstrijdige of lastig verenigbare rapporten van individuele ecologische en juridische experts. Een mogelijkheid is dat wettelijk wordt vastgelegd dat initiatiefnemer en bevoegd gezag in bepaalde gevallen een beroep doen op deze autoriteit. In een meer vrijblijvende vorm kan een regieteam worden ingericht met een adviserend en coördinerend takenpakket voor uitvoeringstechnische (ecologische en juridische) vraagstukken. Ook kan worden gekozen voor de uitwisseling van deskundigheid door samenwerking tussen de decentrale overheden, die zich desgewenst organiseren in samenwerkingsverbanden. Deze samenwerking kan door LNV gefaciliteerd worden, bij voorbeeld vanuit het Steunpunt Natura 2000.

Planning

De respondenten spreken een voorkeur uit voor een geleidelijk proces van integratie. Hierbij wordt aangegeven dat het de voorkeur verdient om te beginnen met integratie van het uitvoeringsproces (afstemming, coördinatie en synchronisatie van begrippen, bevoegdheden en procedures). Parallel hieraan kan gewerkt worden aan de ontwikkeling van één natuurwet (bundeling van systemen). Een dergelijke algehele herziening kost tijd en het zal daarom enige tijd in beslag nemen voor efficiency en effectiviteit worden behaald en de administratieve lastendruk wordt verminderd.

In de Ministerraad is besloten dat de Ff-wet voor zover het ruimtelijke ingrepen betreft en de Nb-wet via een systeem van 'aanhaking' deel uit maken van de Wabo. Tot 1 Januari 2009 – de nu nog gehanteerde invoeringsdatum van de Wabo – is het kort dag om zowel de processen/ bevoegdheidsverdeling van de natuurwetgeving anders in te richten, als de WABO te implementeren. Voorstel van één van de respondenten is om eventueel de implementatie van de Wabo voor de Ff-wet en Nb-wet uit te stellen, wanneer dat nodig zou zijn om de aanpassingen gelijktijdig in te kunnen voeren.

Risico's

Liggen de voordelen van één wet en één loket in een vermindering van de administratieve lastendruk en meer transparantie, als een van de nadelen wordt gezien dat er meer aandacht nodig is voor de coördinatie, als de integratie gepaard gaat met verdergaande decentralisatie van de uitvoering (dit geldt dus met name voor de Ff-wetaspecten). Ook ontstaat daarmee een risico op rechtsongelijkheid in de handhaving, als gevolg van onvoldoende inhoudelijke borging.

Met een goede voorbereiding en goede communicatie kunnen de problemen echter grotendeels worden ondervangen. De recente herziening van de Nb-wet kan daarbij als voorbeeld dienen. Ook is het zaak om het goede van de huidige wetgeving te behouden. Als voorbeelden daarvan wordt het systeem van vergunningen en beheerplannen van de Nb-wet genoemd.

In een breder perspectief bezien hebben met name de provincies al veel taken op het gebied van natuur, bos en landschap opgedragen gekregen en in verband daarmee expertise opgebouwd.

CITES

De respondenten zijn het erover eens dat de uitvoering en de handhaving van handel en bezit (CITES) niet gedecentraliseerd kunnen worden. Dit met name vanwege de internationale afstemming met overige CITES-landen en de aard van de doelgroepen.

4 CONCLUSIES EN VERBETERINGSMOGELIJKHEDEN

4.1 Conclusies

Knelpunten

Het onderzoek levert een divers beeld aan bevindingen op. Enerzijds is er – gelet op de werkingsfeer van de wetgeving – een forse bandbreedte in benoemde knelpunten, anderzijds zijn per onderwerp meer dan eens elkaar neutraliserende kanttekeningen geplaatst. Bovendien gaat het om (soms prille) ervaringen en verwachtingen, die nog niet altijd door statistisch betrouwbare gegevens (bijvoorbeeld financiële input versus ecologische output) worden ondersteund. Gelet op de frequentie waarmee sommige onderwerpen zijn genoemd en de concrete voorbeelden die daarbij zijn aangehaald, zijn uit het onderzoeksperspectief van doelmatigheid de volgende knelpunten als het meest pregnant te beschouwen.

Onduidelijkheid over de interpretatie van begrippen

Onduidelijkheid over begrippen kan, mede door de decentrale organisatiestructuur, leiden tot verschillende interpretaties. Dit heeft mogelijk rechtsongelijkheid en rechtsonzekerheid tot gevolg. Procedures duren langer en de houding van actoren wordt behoedzamer. Per saldo levert dit een ondoelmatige uitvoering op: de inspanning wordt in verhouding tot het resultaat als relatief groot ervaren.

Te beperkte integratie zowel in wetgeving als in uitvoering (afstemming)

Er is in de praktijk geen sprake van een structurele, voor initiatiefnemers transparante en doelgerichte afstemming tussen de uitvoering van de Ff-wet en de Nb-wet, hoewel ze, met name bij ruimtelijke ingrepen, duidelijk aangrijpen op dezelfde activiteit en in dezelfde fase. De 'loketten' waar de toestemming wordt aangevraagd bevinden zich regelmatig in verschillende kantoren, zowel bestuurskundig (DR, DRZ of provincies) als geografisch, en staan kennelijk niet systematisch met elkaar in verbinding. De technisch ingewikkelde toetsingskaders overlappen elkaar gedeeltelijk en kunnen elkaar in de concrete uitwerking tegenspreken. Kortom, zowel "aan" als "achter het loket" lijkt winst te behalen in een meer structurele afstemming, die nu vooral voor rekening van de aanvrager lijkt te komen. Het huidige stelsel leidt tot ad hoc afstemming met een zekere vrijblijvendheid, waarvan de inspanning per saldo zwaarder lijkt dan bij structurele afstemmingsvormen.

Daarnaast worstelen de praktijk en de uitvoerders met de mogelijkheden tot (nog) bredere integratie van wetgeving, zowel met de milieu-, de ruimtelijke als met de waterwetgeving en binnen de natuurwetgeving zelf. De één loket gedachte zou hier het paard achter de wagen kunnen spannen, doordat de afstemmingslast achter het loket te zwaar wordt om te organiseren. De praktijk van de komende Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), waarin natuurtoestemmingen worden aangehaakt, zal hier meer licht op moeten werpen.

Versnippering en inconsistente verdeling van bevoegdheden

Naast, en deels als afgeleide van het aspect (uitvoerings-)integratie staat het veelvuldig besproken aspect van de verdeling van bevoegdheden met betrekking tot ruimtelijke ingrepen. Enerzijds is er sprake van verschillen tussen Nb-wet (provinciaal, tenzij) en Ff-wet (landelijk), anderzijds zijn binnen LNV verschillende directies betrokken (DRZ respectievelijk DR, met adviserende inbreng van DLG). De uitvoerende instanties zijn met dit systeem bekend en ervaren het niet direct als een knelpunt, hoewel tijdrovende disputen over de bevoegdheid in een concreet geval niet zijn uitgesloten.

Voor de aanvragers en initiatiefnemers leidt het aantal verschillende loketten en de verspreiding van bevoegdheden echter tot verwarring, omdat daardoor voor hen de transparantie ontbreekt.

Voor beide partijen geldt dat de verdeling en versnippering van bevoegdheden met zich meebrengt dat de schaarse specialistische kennis ook verspreid is. Dit brengt risico's op onderbezetting of onvoldoende kwaliteiten in de uitvoering met zich mee. Anderzijds wordt bij een verdergaande decentralisatie gevreesd voor het uit beeld raken van de verantwoordelijkheid van het Rijk voor de nakoming van de verplichtingen van Nederland als EU-lidstaat.

Hoge verwachtingen beheerplannen en gedragscodes

Hoewel niet direct herkenbaar als knelpunt, valt op dat veel respondenten, met name aan de praktijkkant, met betrekking tot het instrumentarium een zekere hypotheek nemen op de toekomst. Zo worden de beheerplannen in het kader van de Nb-wet gezien als flexibele, uitvoerbare kaders waarin bijvoorbeeld bestaand gebruik en bijbehorende autonome groei voor langere tijd zijn afgedekt. Ten aanzien van de gedragscodes in het kader van de Ff-wet bestaan hoge, positieve verwachtingen als vervangende regulering voor allerlei vormen van min of meer standaardmatig ingrijpen. In deze verwachtingen ligt de wens verborgen om de reguleringslast waar mogelijk te vereenvoudigen en af te stemmen op de praktijk. Daarbij worden zowel de 'dekkingsgraad' als de handhaafbaarheid mogelijk overschat.

4.2 Verbetermogelijkheden

4.2.1 Verschillende visies

Gevraagd naar urgentie en perspectieven voor oplossingen is er een duidelijk onderscheid te maken in de visies van de praktijk, de uitvoerende overheden (die input hebben gegeven via de interviews en workshop) en die van de beleidsverantwoordelijken: de directeuren van LNV en de gedeputeerden die in het Delphi-onderzoek aan het woord zijn gekomen. In de interviews en workshop vertonen partijen in eerste instantie een sterk uitvoeringsgerichte attitude. Een algemene, door vele deelnemers geplaatste kanttekening is dat de natuurwetgeving en met name de Nb-wet eigenlijk nog te jong zijn om te evalueren. Knelpunten die nu naar voren komen, worden mogelijk in de toekomst niet meer als zodanig ervaren; de opbouw van expertise groeit en de actoren raken gewend aan de verdeling van rollen en bevoegdheden.

De visies van de uitvoerders leiden tot een zekere huiver voor het op korte termijn ingrijpend wijzigen van het hele wettelijk systeem. Zowel de Europeesrechtelijke achtergrond van de natuurwetgeving als de wetgevings- en implementatielast bij een grote 'verbouwing' zien zij als belemmeringen voor een krachtig pleidooi voor snelle integratie van wetten. Daarbij speelt ook de werkingssfeer van de natuurwetgeving een rol. Naar hun mening is de gecombineerde scope zo breed³, dat deze toch altijd zichtbaar zal blijven, ook in geïntegreerde wetgeving.

³ Het is duidelijk dat deze visies gebaseerd zijn op de totale reikwijdte van de Ff-wet: niet alleen de ruimtelijke ingrepen, maar ook handel en bezit, beheer en schadebestrijding.

Anderzijds hebben ook zij duidelijk behoefte aan snelle verbeteringen van knelpunten op de genoemde onderwerpen: onduidelijke begrippen, uiteenlopende kaders bij samenloop van procedures en te veel loketten.

De beleidsverantwoordelijken zien, evenals de praktijk, over het algemeen de integratie van wetten als de beste manier om tot de gewenste verbeteringen te komen: een vermindering van de administratieve lasten, een vermindering van de bestuurlijke drukte en een verbetering van de dienstverlening en van de transparantie in het wettelijke systeem. Anderzijds stellen ook zij nadrukkelijk dat integratie van wetten geen doel op zich mag zijn.

De primaire aandacht moet gericht zijn op een integratie van de processen door het bevorderen van afstemming, coördinatie en synchronisatie. Dat kan in principe – bijvoorbeeld met goede handreikingen voor de praktijk en een betere onderlinge coördinatie van de uitvoering – ook geregeld worden binnen de huidige drie natuurwetten. Een wezenlijke verbetering in de uitvoering kan echter pas bereikt worden met een integratie van wetten, waarin tegelijkertijd de bevoegdheidsverdeling, afstemming van doelen en instrumenten en vermindering van het aantal loketten wettelijk is geregeld. Opvallend is dat in deze reacties de verbetering van (toepassing van) het begrippenkader minder pregnant naar voren komt of wordt gezien als een aspect dat met integratie wordt afgedekt.

4.2.2 Verschillende oplossingsrichtingen

Met de scenario's die in hoofdstuk 2 zijn beschreven als input en de verschillende visies als uitgangspunt, zijn uiteindelijk grofweg drie verschillende richtingen te onderscheiden om de gewenste verbeteringen te realiseren.

Geen integratie, materiële afstemming

In het eerste oplossingsscenario worden de drie natuurwetten zoals ze nu naast elkaar bestaan, in stand gehouden. Wel wordt voor de aanvrager één loket ingericht, dat fungeert als 'frontoffice'. Achter dit loket worden de aanvragen voor vergunningen en ontheffingen nog steeds behandeld door verschillende afdelingen en verschillende bevoegde gezagen. Wel vindt er tussen deze uitvoerende overheden meer afstemming plaats.

Argumenten om niet over te gaan tot een integratie van wetten zijn de grote inspanningen die in tijd en geld gepleegd moeten worden om te komen tot één, goed functionerende, natuurwet. Implementatie, organisatie en opbouw en overheveling van kennis zijn aspecten die daarbij het meeste vragen, naast de procedure van wetswijzigingen zelf. Deze inspanningen gaan ten koste van het realiseren van de doelen die met de natuurwetten worden nagestreefd: instandhouden en verbeteren van de aanwezige natuurwaarden. Tijd en geld kunnen dan beter geïnvesteerd worden in het verbeteren van de dienstverlening in de vorm van goede afstemming tussen betrokken overheden, goed vooroverleg, betere ontsluiting van data en kennis en een goede implementatie van het programmatisch handhaven. Daar komt bij dat de verschillen in werkingssfeer van de Nb-wet (alleen ruimtelijke doorwerking) en Ff-wet (niet alleen ruimtelijke ingrepen, maar ook handel en bezit, jacht en beheer en schadebestrijding) een goede integratie in de weg zouden kunnen staan. Ook levert integratie op zichzelf geen duidelijker begrippenkader op, mede ervan uitgaande dat dit kader voor een groot deel aan het Europese systeem is ontleend.

Ook zonder integratie van wetten is een betere afstemming op uitvoeringsniveau mogelijk. Zeker in Natura 2000 gebieden, waar zowel de Nb-wet als de Ff-wet van toepassing zijn, is met een verbeterde afstemming veel winst te halen, vooral op inhoudelijk niveau, met inachtneming van de bevoegdheidsverdeling en het instrumentarium (afstemmen van Nb-wet vergunning en Ff-wet ontheffing). Deze oplossing zal echter niet leiden tot een vermindering van de administratieve lastendruk voor de (vergunning)aanvragers. De bestuurlijke drukte zal in zekere zin zelfs toenemen, omdat 'achter' het loket de aanvragen gecoördineerd, maar door verschillende bevoegde gezagen behandeld moeten (blijven) worden.

Integratie en decentralisatie van bevoegdheden

Een stap verder dan afstemming, is om in het soorten- en gebiedsgerichte beleid te komen tot een integratie van bevoegdheden en instrumenten, dus van de organisatie en processen. In dit tweede scenario wordt de afstemming tussen de bevoegde gezagen niet overgelaten aan de desbetreffende partijen, maar wordt dit formeel geregeld door de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Nb-wet, Ff-wet en Boswet bij één, (decentraal) niveau neer te leggen: provincies of gemeenten. In dit scenario is er ook sprake van één loket waar de praktijk met zijn aanvragen terecht kan. Op deze manier wordt de administratieve lastendruk voor de praktijk verminderd.

Omdat er één partij verantwoordelijk is voor Nb-wet vergunning en Ff-wet ontheffing zal ook de bestuurlijke drukte afnemen en de afstemming verbeteren.

Integratie van wetten

In het derde scenario wordt de integratie van bevoegdheden en instrumenten verder geformaliseerd in een integratie van de drie natuurwetten tot één natuurwet. Niet alleen de organisatie en processen worden geïntegreerd, maar ook de inhoud van de natuurwetten. Aanvragen voor ruimtelijke ingrepen met natuurimplicaties doorlopen in dit systeem één geïntegreerde procedure, waarin de gebieds- en soortenbescherming worden getoetst, met inachtneming van het Europeesrechtelijke onderscheid tussen gebiedstoets en soortentoets.

Door deze volledige integratie ontstaat een eenduidig kader dat voor alle partijen systematische helderheid biedt. Deze integratie betekent een ingrijpende stelselwijziging en een ommezwaai in het denken. Dit zal tijdelijk tot meer onzekerheid en onduidelijkheid voor de uitvoeringspraktijk leiden. Door een goede communicatie, voorlichting en planning zullen deze bezwaren beperkt kunnen worden. Daar komt bij dat een integratie van wetten niet betekent dat de goede elementen van de huidige wetgeving niet behouden kunnen blijven. Voorbeelden daarvan zijn het systeem van vergunningverlening en beheerplannen van de Nb-wet. Ook de bevoegdheidsverdeling zou in dit scenario de lijn van de huidige Nb-wet kunnen volgen. De decentrale overheid (provincies?) is dan het bevoegde gezag, tenzij er sprake is van een provinciegrensoverschrijdend project, of een project van nationaal belang.

4.2.3 Risico's

Het risico van decentralisatie van bevoegdheden is dat er weliswaar één uitvoeringsniveau ontstaat, maar dat er wel regionale verschillen kunnen ontstaan; niet alleen in de uitvoering en interpretatie van de wet, maar ook in de beleidskaders zelf. In het meest extreme geval is het in dit scenario immers mogelijk dat er 12 verschillende beleidskaders worden geformuleerd. Dit kan leiden tot een discrepantie met de verantwoordelijkheid die de minister van LNV heeft voor de uitvoering van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Als hij hierop wordt aangesproken door de Europese Commissie kan dit zelfs leiden tot zeer ongewenste infractieprocedures.

In de uitvoeringspraktijk kunnen de verschillende regionale beleidskaders leiden tot inefficiency en rechtsongelijkheid. Deze effecten kunnen nog versterkt worden door het feit dat de kennis, deskundigheid en data versnipperd worden: er is sprake van minder inhoudelijke borging. Op dit moment hebben de provincies al de nodige deskundigheid opgebouwd door hun rol in de uitvoering van de natuurwetgeving. Coördinatie en afstemming is noodzakelijk om deze kennis verder te ontwikkelen en ervaringen uit te wisselen en te evalueren. Naarmate de uitvoering verder gedecentraliseerd wordt richting gemeenten, zal de waarborging van de deskundigheid meer aandacht vragen.

4.2.4 Keuzes en accenten in de uitwerking

Rode draad

De drie oplossingsrichtingen overziend tekent zich een beeld af waarin een pleidooi wordt gehouden voor een integratie en decentralisatie van de bevoegdheden (één decentraal uitvoeringsniveau, voor alle drie wetten) en op termijn een integratie van de wetten (één natuurwet, goed aansluitend op de Wabo, de Waterwet en de WRO), voor zover dat een inhoudelijke meerwaarde heeft.

Dat wil zeggen: een zo groot mogelijke systematische integratie van de Boswet en Nbw-wet met dat deel van de Ff-wet dat gericht is op de ruimtelijke doorwerking. Wet- en regelgeving voor handel en bezit (CITES) en jacht, beheer en schadebestrijding hebben zozeer een andere doelstelling en reikwijdte dat het efficiënter lijkt om dit deel van de Ff-wet als afzonderlijk (deel)systeem te laten voortbestaan, zowel wat betreft het toetsingskader als qua bevoegd gezag. De bevoegdheidsverdeling voor dit deel van de Ff-wet blijft dan ook ongewijzigd.

De voorgestelde integratie en decentralisatie vergen wel een uitwerking waarbij rekening wordt gehouden met de hiervoor genoemde risico's: voldoende coherentie tussen de (regionale) beleidskaders en voldoende mogelijkheden voor het ministerie van LNV om invulling te geven aan zijn verantwoordelijkheden. Dat betreft zowel de verantwoordelijkheden die voortvloeien uit de Europese richtlijnen (voorkomen van infractieprocedures, waarborging specifieke toetsen voor soorten en gebieden) als het waarborgen van kennis en deskundigheid en het voorkomen van te grote verschillen (bevorderen van de efficiency). Daarnaast dient in deze lijn aandacht te blijven bestaan voor de verdere verduidelijking en eenduidige interpretatie van begrippen die niet door integratie kunnen of zullen worden verhelderd. Los van het integratievraagstuk blijft dus een coördinatieopgave bestaan.

Organisatiestructuur

Uit het voorgaande blijkt dat er, ook bij een keuze voor integratie en decentralisatie, verschillende visies mogelijk zijn op de vraag waar coördinatie en regie moeten liggen en hoe de bevoegdheden verdeeld moeten worden. Dit is afhankelijk van het gekozen perspectief (top-down of bottom-up).

Regie

Zoals gezegd vereist de doorwerking van de Europese wettelijke kaders voldoende ruimte voor het ministerie van LNV om zijn verantwoordelijkheden in te kunnen vullen. Daarmee ligt een duidelijk (inhoudelijk) regisserende rol voor LNV voor de hand. Dienstverlening aan de burgers, de vergunningaanvragers en voldoende helderheid ('waar moet ik zijn?') pleiten echter voor een zoveel mogelijk decentrale regie: bij de provincies, of zelfs bij de gemeenten, waar mogelijk gecombineerd met de bevoegdheid tot vergunningverlening.

Door een onderscheid te maken in verantwoordelijkheid voor beleid(skaders) en verantwoordelijkheid voor uitvoering kan recht gedaan worden aan de belangen van beide perspectieven. Het ministerie van LNV houdt in deze benadering de regie en coördinatie over de *beleidskaders en het systeem van de wetgeving*. Ook het interbestuurlijk (tweedelijns) toezicht en het bewaken van de EU-conformiteit vallen onder de verantwoordelijkheid van het ministerie. Op die manier wordt een zekere uniformiteit gewaarborgd, rechtsongelijkheid beperkt en worden problemen met belangenverstrengeling en infractieprocedures voorkomen.

De coördinatie en regie voor de *uitvoering* worden daarentegen zo veel mogelijk neergelegd bij de provincies of gemeenten. Daar komt het ene loket waar de praktijk terecht kan voor het aanvragen van de vergunningen en ontheffingen. Het ministerie kan deze uitvoering faciliteren door bijvoorbeeld uitvoeringsrichtlijnen op te stellen, data beschikbaar te stellen en zeer specifieke kennis te ontsluiten.

Bevoegdheid

Het ministerie van LNV houdt de bevoegdheid om bij grote beleidsrisico's een bepaalde uitvoering af te kunnen dwingen. Daarbij valt te denken aan de uitvoering van projecten van nationaal belang en projecten met effecten in meer dan twee provincies. Ook kan een medeverantwoordelijkheid voor de bescherming van zeer kwetsbare soorten (Habitatrichtlijn lijst 4 soorten) worden neergelegd bij het ministerie van LNV. Dit kan eventueel geregeld worden door een verklaring van geen bedenkingen (VVGB) af te geven aan de uitvoerende overheden, vergelijkbaar met de voorafgaande toestemming van het "natuurgezag" die in voorkomende gevallen volgens de Wabo vereist is.

De vraag op welk decentraal niveau de bevoegdheden neergelegd moeten worden is in zekere zin een politieke kwestie. Voor beide overheidslagen zijn argumenten voor en tegen te geven. De provincies hebben nu al een rol in de uitvoering van de natuurwetgeving en hebben daardoor een brede ervaring en deskundigheid opgebouwd. Ook hebben alle provincies handhavingseenheden die bestuurlijk en organisatorisch goed zijn ingebed. Vanuit het oogpunt van dienstverlening aan de burgers ligt het echter meer voor de hand om de bevoegdheid en het loket neer te leggen bij de gemeenten. In deze constellatie kan de uitvoering van de natuurwetgeving ook beter aansluiten bij de Wabo en de lokale ruimtelijke besluitvorming.

Wellicht kan de oplossing gezocht worden in het volgen van de bevoegdheidsverdeling van de Wabo, die primair is neergelegd bij de gemeenten en alleen voor grotere en complexe inrichtingen en projecten bij de provincies of het Rijk. In dat geval is het adagium: 'loket volgt WABO'. Let wel: als hier ook de component aan wordt toegevoegd dat in grote projecten LNV bevoegd is, ontstaat opnieuw bestuurlijke drukte.

Het door sommigen veronderstelde gebrek aan deskundigheid en capaciteit bij gemeenten lijkt overkomelijk, omdat zeker de (middel)grote gemeenten in relatie met projectontwikkelingen inmiddels voldoende kennis hebben opgebouwd over de natuurwetgeving. Dit veronderstelt echter wel dat voor kleinere gemeentes gezocht moet worden naar een organisatievorm waarin kennis geborgd kan worden. Het is bijvoorbeeld mogelijk om bestaande kennis en expertise via overheveling van capaciteit van het ene niveau naar het andere te borgen en om gemeentelijke samenwerkingsverbanden op te richten.

Deskundigheid en data

Op het gebied van deskundigheidbevordering en dataverzameling kan het ministerie van LNV een centrale faciliterende rol spelen. De verzameling en toegankelijkheid van de data kunnen geregeld worden in een landelijke en on-line databank, neer te leggen bij de Gegevensautoriteit Natuur. De verspreiding en uitwisseling van algemene informatie kan worden voortgezet via het reeds bestaande LNV-loket. Hier ligt echter niet alleen een taak voor het ministerie. De uitvoerende overheden hebben ook zelf de verantwoordelijkheid om in een geregeld overleg te blijven zorgen voor de uitwisseling van informatie en ervaringen om zo hun eigen deskundigheid te bevorderen. Op dit punt is, conform de bestaande praktijk, een rol weggelegd voor IPO en VNG.

De juridisch en ecologisch onderbouwde uitleg van begrippenkaders is een onderwerp dat speciale aandacht vraagt. Op dit moment bestaat er nog te veel discrepantie tussen de begrippenkaders van Nb-wet en Ff-wet, iets wat regelmatig tot onduidelijkheid en lange procedures leidt. Voorbeelden daarvan zijn de eerder genoemde verschillen tussen het (Nb-wet) beheerplan en het faunabeheerplan; en het verschil tussen de instandhoudingsdoelen en de gunstige staat van instandhouding. Een dilemma is echter dat er vanuit het veld tegelijkertijd om duidelijkheid en flexibiliteit gevraagd wordt. Dit zou opgelost kunnen worden door voor die begrippen waar dat mogelijk is (bijvoorbeeld 'belangrijke schade') op landelijk niveau de omschrijving zo concreet mogelijk neer te leggen in (nadere) handreikingen en – waar nodig – beleidsregels of amvb's. Voor begrippen die aanleiding geven voor een regionale, of projectspecifieke uitleg kunnen landelijke kaders worden geformuleerd, waarbij de uitwerking van de begrippen kan plaatsvinden in beheerplannen. Tenslotte moet in dit verband ook gedacht worden aan (het herstellen van) een meer principiële rolverdeling in de uitvoering en toetsing: de aanvrager vraagt aan en onderbouwt tijdig zijn opvatting over daarvan te verwachten effecten, eventueel voorzien van een onafhankelijke expertisecheck; het bevoegd gezag toetst – in voorkomende gevallen met oog voor het advies voor de Commissie voor de milieueffectrapportage – de volwaardigheid van die inschatting en de vergunbaarheid; de rechter tenslotte volgt een meer juridisch procedurele benadering (marginale toetsing). Met het uitdragen van deze rolverdeling moeten de procedureduur en de soms repeterende inbreng van expertise kunnen worden beperkt.

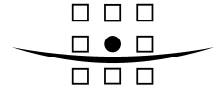
Financiering

Een herverdeling van bevoegdheden vraagt ook om een herziening van de financieringsstromen: geld volgt bevoegdheid. Dit kan zowel in de vorm van een lump sum, als in de vorm van het beschikbaar stellen van enkele functie-eenheden (fte's).

Fasering

Integratie van bevoegdheden en wetten is een ingrijpende operatie die een wijziging vraagt van denken en handelen. Dit gegeven alleen al vraagt een gefaseerde uitvoering van het proces. Ook procedureel gezien vraagt een algehele herziening van de wetgeving een doorlooptijd van enkele jaren. Daarom ligt een geleidelijke integratie voor de hand. In de eerste fase wordt via een wijzigingsvoorstel (van de drie wetten) gekomen tot een integratie van het uitvoeringsproces, en daarmee een voor de burger meer transparante verdeling van bevoegdheden. Parallel daaraan wordt gewerkt aan een integratie van de Nb-wet, Ff-wet en Boswet tot één Natuurwet. Door de langere doorlooptijd van deze fase, zal de integratie van de wetten pas geruime tijd na de integratie van het uitvoeringsproces effectief worden, maar tegelijkertijd het sluitstuk kunnen vormen van een op doelmatigheid gerichte praktijk.

A COMPANY OF



ROYAL HASKONING

Bijlage 1 Projectplan

Stappenplan

Het project is uitgevoerd in de volgende stappen:

1. *Analyse resultaten deelonderzoeken*

Tijdens de eerste stap worden de beschikbare resultaten van deelonderzoeken geanalyseerd. Voor zover ons bekend gaat het om een onderzoek naar de praktijk van uitvoering en handhaving van de natuurwetgeving, uitgevoerd door Pro Facto en het onderzoek dat Royal Haskoning heeft uitgevoerd voor de bijdrage van het ministerie van VenW aan de evaluatie natuurwetgeving.
2. *Opstellen vragenlijst interviews*

De resultaten van de eerste stap en de in de offertevraag aangegeven kennisbehoefte worden uitgewerkt tot een vragenlijst voor de interviews. Voor een efficiënt verloop van de interviews is bij het opstellen van de vragenlijst goed nagedacht over de ordening van de vragen: vormen de drie wetten en hun raakvlakken het ordenend principe, de deelaspecten (administratieve lasten, deskundigheid, uitvoerbaarheid, etc) of het onderscheid systeem-praktijk. Feit is dat alle drie de peilers in de interviews aan bod moeten komen.
3. *Diepte-interviews*

Tijdens de interviews lag het accent op het verzamelen van de juridische, organisatorische systeeminformatie; zoveel mogelijk feitelijk. Dat neemt niet weg dat ook tijdens de interviews de beleving van de respondent een bepaalde kleur aan de respons zal geven.

De selectie van te interviewen personen heeft plaatsgevonden in overleg met de begeleidingsgroep van het ministerie van LNV. Daarbij is gekeken naar een zoveel mogelijk evenwichtige verdeling tussen vertegenwoordigers van betrokken overheden (directies van LNV, provincies en enkele gemeenten) en doelgroepen. Ook is het belangrijk dat het mensen zijn die niet schromen om kritisch naar zichzelf en hun organisatie te kijken. Ze moeten vanuit een helicopterview naar hun dagelijkse werk kunnen kijken en in staat zijn tot zelfevaluatie.
4. *Workshop*

Het accent lag in de workshop op de kennis van inhoud en uitvoering. Meer dan tijdens de interviews speelde de ervaring en beleving van de deelnemers een rol in de bespreking van de casussen.

De workshop is georganiseerd rond 5 casussen die zijn geformuleerd rond de 3 wetten en de problematiek rond de raakpunten en overlappingsen van de drie wetten. De casussen zijn gebaseerd op de resultaten van de vooronderzoeken en de ervaringen van de respondenten van de interviews. Ook de thema's en aspecten uit de kennisbehoefte zijn in de casussen verwerkt. Elke casus is door 2 groepen (in 2 opeenvolgende discussierondes) besproken, zodat er een doorwrochte visie op de geschetste problematiek gegeven kon worden. Globale vragen bij elke casus:

- wat ging hier mis; in welke fase van het proces c.q. de procedure?
- waar ligt de oorzaak (systeem of uitvoering)?
- hoe kunnen de missers in de toekomst worden voorkomen?
- wat moet daarvoor gedaan worden?

Door een slimme selectie van de deelnemers is een grote mate van dekking verkregen. Zo is het beperkte aantal interviews gecompenseerd.

5. *Evaluatie en recapitulatie*

De resultaten van de interviews en workshop zijn door ons in een intern overleg tegen het licht gehouden met het oog op de identificatie van mogelijke bestuurskundige oplossingen. Deze worden verwerkt in een eerste conceptrapportage. De kern van deze rapportage bevatte een evaluatie en prioritering van de gesignaleerde knelpunten en mogelijke oplossingen; niet alleen wat er anders moet, maar ook hoe dat bereikt kan worden.

6. *Verdiepingsslag*

De eerste resultaten zijn aan de hand van een Delphi-onderzoek voorgelegd aan de directeurs van de betrokken directies van LNV en gedeputeerden van een aantal provincies.

De Delphimethode is een onderzoekstechniek die vaak gebruikt wordt om een beeld te schetsen van toekomstige wetenschappelijke, technische en sociale ontwikkelingen. Daarom is de naam afgeleid van het orakel van Delphi⁴. De methode werd ontwikkeld om experts en belanghebbenden in een begeleid proces te betrekken, waarin ze zowel informatie verstrekken als verwerken. In dit proces vormen de deelnemers op interactieve wijze in meerdere ronden een visie op de problematiek en mogelijke praktische maatregelen. De deelnemers krijgen een startvraag voorgelegd waarop zij binnen een bepaalde periode anoniem schriftelijk reageren. De vragensteller ordent de inbreng van de deelnemers en verwerkt deze zo goed mogelijk tot tussenconclusies en aangescherpte vragen. Die krijgen de deelnemers voorgelegd in een volgende ronde, enzovoort. In het kort komt het neer op het volgen van de volgende stappen:

1. open vraag per e-mail;
2. respons verwerken tot samenvatting (rode draad);
3. tweede vraag met samenvatting en oorspronkelijke reacties attached + mogelijkheid te reageren op anonieme respons uit ronde 1;
4. respons verwerken tot samenvatting (rode draad);
5. derde vraag met samenvatting en oorspronkelijke reacties attached + mogelijkheid te reageren op anonieme respons uit ronde 2;
6. respons verwerken tot samenvatting (rode draad) en conclusies.

Uitvoering van de Delphimethode via e-mail biedt een aantal voordelen boven het houden van interviews of het discussiëren in een workshop:

- anonimiteit. De deelnemers kunnen informatie, reacties en resultaten anoniem over en weer versturen waardoor in maximale vrijheid en zonder beïnvloeding op basis van gezagsverhoudingen of dominantie;
- inhoudelijke interactie. De deelnemers kunnen tijdens het gehele denkproces (anoniem) op elkaar reageren. Hierdoor zal de verkregen informatie consistentere zijn dan bij 'gewone' interviews. Daarnaast kan deze uitwisseling het 'meer dan de som der delen-effect' opleveren;

⁴ In Delphi sprak de god Apollo zelf tot de mensen. Er was een spleet in de rotsen waaruit in bepaalde tijden van het jaar zwavelgassen opstegen. De mensen geloofden dat het de adem van een enorme slang was, waarin Apollo zat. Boven deze rotsspleet werd een tempel gebouwd, de tempel van Apollo. In deze tempel boven zat een vrouw, die door de god uit het volk gekozen was, de Pythia. Ze ademde de zwavelgassen in en werd daardoor bedwemd. In deze toestand stootte ze allerlei klanken uit, die de priesters vervolgens interpreteerden.

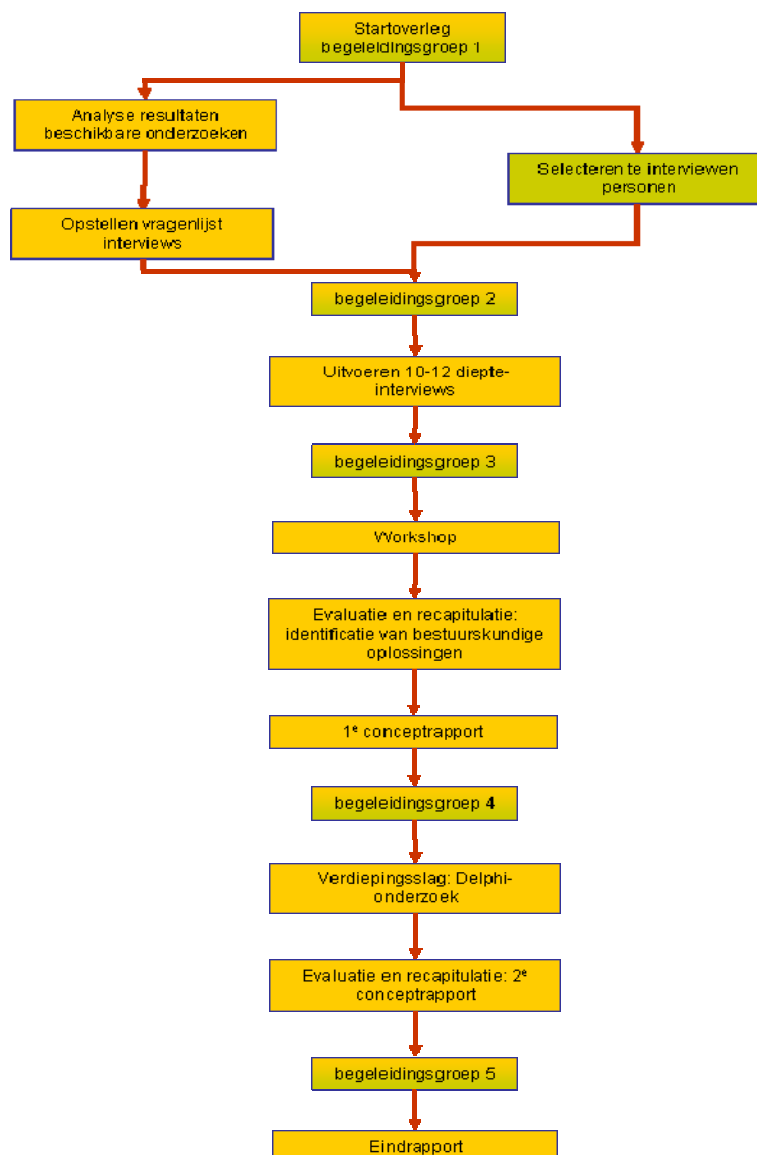
- tijdwinst. Het rondsturen van informatie gaat snel. Daarnaast kan de deelnemer zelf deelnemen op een moment dat het hem schikt. Gelijktijdig wordt een grote groep specialisten bereikt en de methode is daardoor kostenefficiënt;
- herleidbaarheid. De schriftelijke respons heeft tot gevolg dat uitspraken en bevindingen zo nodig herleidbaar zijn;
- sturing van de discussie door middel van goed onderbouwde samenvatting en vervolgvraagstelling.

Randvoorwaarden voor effectief gebruik van de Delphimethode zijn commitment en representativiteit van de deelnemers.

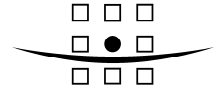
7. Conclusies en aanbevelingen

Na bespreking van de conceptrapportage met de begeleidingsgroep en de verdiepingsslag, zijn de conclusies en verbetermogelijkheden van systeem, organisatie en uitvoering van de natuurwetgeving neergelegd in een eindrapportage

8. Rapportage



A COMPANY OF



ROYAL HASKONING

Bijlage 2

Leidraad interviews

Leidraad interview doelmatigheid natuurwetgeving

Geachte heer X,

Zoals u wellicht bekend is, wordt de werking van de natuurwetgeving in Nederland op dit moment geëvalueerd. Deze evaluatie vindt plaats onder leiding van het ministerie van LNV en in nauwe samenwerking met de provincies, als (mede-) bevoegd gezag. Het ministerie wil bij deze evaluatie zowel de overheden als de doelgroepen (initiatiefnemers, aanvragers) betrekken die te maken hebben met de uitvoering van deze wetgeving. Daarom wordt u van harte uitgenodigd om uw medewerking te verlenen aan een interview waarin u uw visie op en ervaringen met de natuurwetgeving kunt weergeven.

De natuurwetgeving kenmerkt zich door een brede scope, zowel qua organisatie als qua uitvoering; anders gezegd, zowel op systeem- als praktijkniveau.



Op systeemniveau hebben we te maken met meerdere wetten: de Flora- en faunawet (Ff-wet), de Natuurbeschermingswet 1998 (Nb-wet) en de Boswet. Daarbinnen bestaan verschillende instrumenten (verstoring- en verslechteringstoets, habitattoets, vergunning, ontheffing, beheerplan, gedragscode, meldingsplicht etc.). Met die instrumenten worden allerlei soorten gedragingen gereguleerd, van jachtactiviteiten tot ruimtelijke ingrepen. Daarbij zijn meerdere instanties verantwoordelijk voor de vergunningverlening en handhaving: de Dienst Regelingen/ Dienst Landelijk Gebied en de Directie Regionale Zaken van het ministerie van LNV en de provincies. Op praktijkniveau opereert een groot aantal organisaties, uiteenlopend van non-profit (belangengroeperingen) tot profit. Deze groepen interpreteren of ervaren de wetgeving elk op basis van een eigen cultuur en een eigen set van waarden en kennis. Die perceptie kan is mede bepalend voor de waardering van de organisatie en uitvoering van de regelgeving.

Tegen deze achtergrond is de centrale vraag voor de evaluatie:
Zijn het beleid en de uitvoering van de natuurwetgeving in Nederland doelmatig en doeltreffend georganiseerd?

Met andere woorden: zijn de processen, instrumenten en rollen rond het verlenen van vergunningen, ontheffingen, vrijstellingen... binnen de overheid effectief en efficiënt georganiseerd? Sluiten deze onderling voldoende aan én sluiten ze voldoende aan bij de dagelijkse praktijk, verwachtingen en belangen van de doelgroepen? Op de achtergrond van deze vraag speelt het beleidsthema van vereenvoudiging van regelgeving en vermindering van administratieve lasten.

Vanuit deze centrale vraag zijn voor de eerste ronde van het onderzoek de volgende richtinggevende vragen geformuleerd. Het is niet de bedoeling om alle vragen stuk voor stuk te beantwoorden.

De vragen zijn bedoeld als leidraad, aan de hand waarvan wij tijdens het interview graag vanuit uw specifieke rol uw ervaringen horen met de natuurwetgeving (sterke en zwakke punten) en uw suggesties voor mogelijke verbeteringen. De antwoorden worden in een volgende fase van het onderzoek geverifieerd, afgestemd en geborgd. Bijvoorbeeld door het organiseren van een workshop waarbij naast doelgroepen ook belangengroeperingen aanwezig zullen zijn.

Vertrouwelijke informatie wordt als zodanig behandeld.

Onderzoeksvragen

1. *Effectiviteit van de regelgeving*

- Hoe verhouden de kosten (onderzoek, administratieve lasten) zich tot de baten? Leidt de natuurwetgeving tot beter ingepaste projecten en tot meer zorgvuldigheid ten aanzien van flora en fauna? Leidt de natuurwetgeving tot meer en betere natuur?
- Biedt de natuurwetgeving voldoende kader voor de realisatie van de doelen op nationaal niveau?
- Hoe verhouden de kosten voor natuurbescherming (onderzoeken, dataverzameling, mitigatie- en compensatiemaatregelen) zich tot de kosten voor de uitvoering van projecten?
- Wat zijn in dit verband de ervaringen met tijdelijke natuur?

2. *Organisatie*

- Zijn de bevoegdheden ten aanzien van vergunningverlening en handhaving voor de diverse onderdelen van de natuurwetgeving op een logische en juiste wijze verdeeld? Hoe zou dat eventueel verbeterd kunnen worden?
- Is een verdere decentralisatie in de uitvoering van de wet- en regelgeving gewenst?
- Is er bij de bevoegde instanties voldoende expertise en capaciteit aanwezig voor het uitvoeren van de natuurwetgeving?

3. *Verlening en handhaving*

- Hoe wordt omgegaan met termijnen?
- Welk stadium (vooroverleg, aanvraag, toekenning, bezwaar, handhaving) is het belangrijkste? Waarom? Zijn er verschillen tussen de systemen?
- Welke eisen worden gesteld aan onderzoek en mitigerende maatregelen? Wordt voldoende rekening gehouden met de praktische uitvoerbaarheid?
- Wat zijn de verwachtingen ten aanzien van de beheerplannen? Zijn deze plannen geschikt voor de regulering van bestaand gebruik?
- Wat zijn de verwachtingen ten aanzien van de gedragscode? Kan deze gedragscode, een generieke leidraad, het systeem van ontheffingen voor specifieke ingrepen vervangen?
- Zijn er veel regionale verschillen waarneembaar in de uitvoeringspraktijk?
- Wordt er voldoende en adequaat gehandhaafd?

4. *Kennis en samenwerking*

- Is de overheid voldoende transparant en is de informatie van de overheid voldoende?
- Heeft u met anderen, zowel overheid als betrokkenen, samengewerkt? Hoe vaak, op welke manier en in welk stadium heeft u contact met uw samenwerkingspartners?
- Wat is de concrete betekenis van deze samenwerking op de besluitvorming bij vergunningen / ontheffingen?

- Is er voldoende consistentie tussen de besluiten van de verschillende overheden? Ziet u verschillen tussen besluiten. Vindt er voldoende afstemming plaats?
- Over het algemeen is men van mening dat de gegevens over kennis van soorten en dosis-effectrelaties onvoldoende toegankelijk en beschikbaar zijn. Wat is daarvan de oorzaak en op welke manier kan daarin een efficiencyslag gemaakt worden?

5. Helderheid regelgeving

- Van een aantal begrippen is het bekend dat er onduidelijkheid is over de betekenis en strekking. Het gaat bij ruimtelijke ingrepen dan met name om: significantie, cumulatie, mitigatie, bestaand gebruik, verstoring/verslechtering in het kader van de Nb-wet en om verstoren, verontrusten en gunstige staat van instandhouding in het kader van de Ff-wet. Wat zijn de effecten van deze onduidelijkheid en hoe kan daarmee worden omgegaan?
- Zijn er gelijksoortige onduidelijkheden bij andere delen van de wetgeving, zoals bij jacht, beheer en schadebestrijding en handel en bezit?
- Is er voldoende duidelijkheid over de vraag wie bevoegd gezag is voor het verlenen van een ontheffing of vergunning?

6. Samenhang tussen wetten

- Zijn de natuurwetten voldoende aanvullend op elkaar? De natuurwetgeving overlapt elkaar ten dele. Zo zijn in N2000 gebieden alle drie de wetten van toepassing. Dit kan soms leiden tot strijdigheden. Wat zijn daarmee de ervaringen? Welke oplossingen zijn mogelijk?
- In hoeverre leidt uitvoering van de natuurwetgeving tot conflicten met andere wetgeving c.q. andere belangen? Bestaat er voldoende samenhang? Daarbij valt te denken aan bijvoorbeeld subsidiestelsels ten behoeve van natuur, waterwetgeving of wetgeving m.b.t. brandveiligheid.
- Leidt een integratie van ruimtelijke ingrepen met het omgevingsrecht tot een vereenvoudiging voor aanvragers en overheid? Wordt het beleid effectiever, efficiënter?

Per interview wordt vooraf bepaald welke van deze thema's de meest relevante aangrijpingspunten bieden voor uw bijdrage, zodat de focus is gericht op uw concrete ervaringen. Ook wordt nagegaan welke eventuele relaties tussen afzonderlijke thema's kunnen worden aangebracht. Ieder interview duurt maximaal 1,5 uur.

Van het interview wordt per omgaande een verslag opgesteld, dat voor commentaar aan u wordt toegestuurd. Gezien de zeer korte doorlooptijd van het project, stellen wij het op prijs als u uw reactie op zo kort mogelijke termijn wilt retourneren.

Met vriendelijke groet,

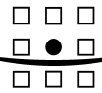
Myriam de Jong
Projectleider

Bijlage 3

Samenvattend overzicht interviews

Om technische redenen kon deze bijlage niet worden opgenomen. Belangstellenden kunnen het overzicht opvragen bij het LNV-Loket (tel. 0800-2233322, www.hetlnvloket.nl).

A COMPANY OF



ROYAL HASKONING

Bijlage 4 **Begeleidingsgroep en deelnemersonderzoek**

Begeleidingsgroep

Organisatie	Naam	Functie
LNV-DJZ	Jaap Roording	Jurist
LNV-DJZ	Erica Huijer	Jurist
LNV-DR	Aard Mulders	Beleidsadviseur
LNV-DN	Ton Goedhart	Beleidsmedewerker
LNV-DR	Karin Kloth	Ontwikkelaar beheerder
LNV-DRZ	Miriam Tousain	Beleidsmedewerker
IPO	Jeroen Huneker	Adviseur
IPO	Johan Cronau	

Interviews

Organisatie	Plaats
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Dienst Regelingen (DR)	Dordrecht
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Dienst Landelijk Gebied (DLG)	Utrecht
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Directie Regionale Zaken (DRZ), Vestiging Zuid	Eindhoven
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Directie Regionale Zaken (DRZ), Vestiging Noord	Groningen
Provincie Gelderland	Arnhem
Provincie Zuid-Holland	Den Haag
Gemeente Roosendaal	Roosendaal
Gemeente Utrecht	Utrecht
VNG	Den Haag
Faunafonds	Dordrecht
LTO Noord	Drachten
Natuurmonumenten	s-Graveland
De Efteling	Kaatsheuvel
Vereniging VNO-NCW	Den Haag
Bouwend Nederland	Zoetermeer
NAM	Assen
Reptilia	Den Haag

Workshop

Groep	Instantie
Provincies	Drenthe
	Limburg
	Flevoland
	Overijssel
	Zuid-Holland
	Zuid-Holland
Uitvoerders LNV	DRZ
	DLG
Overige ministeries	VROM-inspectie
	Defensie
	VenW Expertisecentrum
Doelgroepen	Havenbedrijf Rotterdam
	LTO-NL
	VNO-NCW
	Federatie van Oppervlakedelfstoffenwinnende Industrieën
	BRO Adviesburo ruimtelijke ordening en ecologie
	Faunabeheereenheid Noord-Brabant
	Vogelbescherming
	Bosschap
	Staatsbosbeheer
	Stichting Natuur & Milieu
	Handel en bezit / CITES
Enkele geïnterviewden	Vogelbescherming
	FFF
	Natuurmonumenten
	Gemeente Utrecht