



Foto boven: Het resultaat na de kap in het Hellingbos in Wageningen.

Foto onder: Het talud in Bennekom onderging een kaalslag voor de bouw van een woon- en zorgcentrum. En dat midden in de broedperiode van de vogels.

Taken Flora- en faunawet naar gemeente

Waarheen kan de uil verhuizen als de schuur is gesloopt?

Vleermuizen in holle bomen, smienten in de polder, rugstreepadden in een poel. Wie morrelt aan de natuur, moet zich aan de Flora- en faunawet houden. Er klinkt gemopper over het toezicht hierop. Dat ligt nu nog bij het ministerie van LNV, maar straks ook bij gemeenten.

Wie ingrijpt in de natuur, stuit al snel op de Flora- en faunawet (Ffw). Of het nu gaat om het vervangen van een dakkapel waar een zwaluwnest tegenaan geplakt zit of het aanleggen van een nieuw industrieterrein in zee, zodra beschermde soorten in het geding zijn, moet er natuurvriendelijk worden gewerkt, en zijn verzachtende of compenserende maatregelen nodig om de natuur overeind te houden. Het is allemaal netjes geregeld in de ontheffing (voor individuele gevallen) of in gedragscodes (algemene regels). Maar papier is geduldig en nu de Wabo (waarschijnlijk per 1 juli) een deel van het werk bij gemeenten legt, is de vraag: hoe gaat het nu en hoe gaat het straks?

Er klinken kritische geluiden, bijvoorbeeld in Wageningen. Daar liet de gemeente twee jaar geleden de bijlzetten in bomen in het hellingbos op de Wageningse Berg. Het Wageningse Milieu Overleg (WMO) kaartte de kap aan bij de Dienst Regelingen (DR; onderdeel van het ministerie van LNV),

omdat de gemeente had nagelaten deugdelijk onderzoek te doen naar de aanwezigheid van ringslangen in stobben en vleermuizen in holtes in de bomen. De DR concludeerde dat de gemeente zich inderdaad onvoldoende had gekwetend van haar ecologische onderzoeksplicht, maar de sanctie beperkte zich tot een formele waarschuwing. Een magere opstelling, vindt het WMO, dat verder niet veel woorden meer wil vuil maken aan het incident; de gemeente heeft beterschap beloofd. In hetzelfde jaar werden even verderop in Bennekom, op een talud langs de A12, alle bomen gekapt. Een oud ziekenhuis moest er plaatsmaken voor een woon- en zorgcentrum. De bomenkap gebeurde echter midden in het broedseizoen, wat de Flora- en faunawet verbiedt. Er was bovendien geen actueel vooronderzoek gedaan en de noodzakelijke ontheffing ontbrak, zo constateerde de Stichting Milieuwerkgroepen Ede. Voldoende reden om bij de AID aan de bel te hangen, maar de handhaving was vervolgens een 'flutverhaal', vond de

milieuclub en leidde niet tot sancties. Het was namelijk niet meer mogelijk om aan te tonen dat er nestjes in die bomen hadden gezeten.

Ach ja ... milieuorganisaties. Die zijn per definitie kritisch over overheids-handelen. Maar ook uit onverdachte hoek komen soortgelijke geluiden. „Het gebeurt heel vaak dat toezicht en handhaving niet van de grond komen”, stelt Henk Harder, senior onderzoeker milieu Politie Hollands Midden. Hij noemt als voorbeeld de aanleg van eilanden in Plasbroekvelden en Vettenbroek in 2005. „Daar leven de smient en de kleine zwaan. Vele tienduizenden vogels overwinteren er. In de winterperiode ging het bevoegd gezag daar aan de slag, terwijl het weet dat het een overwinteringsgebied voor vogels is.” De politie ging er polshoogte nemen met een ambtenaar van de provincie (vanwege overtreden van de Natuurbeschermingswet). De volgende dag werd de ambtenaar door zijn meerderen teruggefloten; een dag later werd alsnog een ontheffing voor de Natuurbeschermingswet verleend. Maar de overtreding op de Ffw was al bij de AID neergelegd. Dat leidde tot een schikking van tienduizend euro. Nog eentje dan: in 2007 kreeg de

>>



De kaalslag van het Hellingbos is vanaf het fietspad goed te zien.

politie een melding dat in Gouda de biotoop van de rugstreeppad werd vernietigd, nota bene midden in het paddenseizoen. Het ging om een gebied dat bouwrijp werd gemaakt. In de ontheffing stond als voorwaarde dat er een poel moest worden aangelegd voor de padden. Die nieuwe poel lag er wel, maar alle padden werden er door reigers uitgegeten. Het water in de poel was maar tien centimeter diep en de padden konden nergens wegkruipen. De ontheffing zei, helaas voor de padden, niks over de diepte van het water in de nieuwe poel. 'Daarom is het noodzakelijk dat er voldoende toezicht is: om dit te monitoren', legt politiemans Harder uit.

Donkerbruin vermoeden

Nu zijn die voorbeelden alweer een paar jaar oud. Gaat het inmiddels misschien beter? Het ministerie van LNV, verantwoordelijk voor de uitgifte van ontheffingen en voor het toezicht op de naleving van de voorwaarden daarbij, laat weten dat het tevreden is over zowel de ontheffingverlening als het toezicht. In 2009 verleende het ministerie zo'n zevenhonderd ontheffingen. Casper van der Velde, projectleider bij de DR: „Zevenhonderd lijkt weinig, maar er zijn geen aanwijzingen dat er veel te weinig wordt aangevraagd.” Een van die aanwijzingen zou kunnen zijn dat in Nederland jaarlijks 60 miljard euro wordt uitgegeven aan de bouw van infrastructurele werken en gebouwen. Een andere aanwijzing is het aantal meldingen en handhavingsverzoeken dat de AID en de DR binnenkrijgen. Hoeveel er dat zijn, kan het ministerie niet aangeven, wel dat het zo'n honderd handhavingsdossiers per jaar oplevert.

Peter Pfaff van Stichting Groennetwerk is er niet gerust op. In Groennetwerk, actief in Noord- en Oost-Gelderland werken politie, Koninklijke Marechaussee, boa's, Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, particuliere terreinbeheerders, provincie en gemeenten samen. „Wij hebben een donkerbruin vermoeden”, zo legt Pfaff uit, „dat het na het verlenen van de ontheffing stil wordt. Voor zaken zoals het opnieuw aanleggen van een broedvoorziening, of het herstellen van het leefmilieu van een das, is geen sluitend traject voor de naleving, zoals dat bij een vergunning Wet milieubeheer wel het geval is.” Voor die vermoedens heeft hij geen harde, maar wel afgeleide bewijzen. Zo ligt er een onderzoek uit 2007 waarin Stichting RAVON (Reptielen Amfibieën en Vissen Onderzoek Nederland) concludeert dat de compensatieprojecten waarvoor een ontheffing is verleend, vaak niet voldoen.

Wel of geen compensatie?

Van 21 onderzochte projecten waren er tien waarbij niets was gecompenseerd. Bij de overige was minder dan de helft (46 procent) van de maatregelen uitgevoerd. De ontheffingen en de compensatiemaatregelen bleken vaak te globaal. Recenter RAVON-onderzoek (augustus 2009) naar poldervissen versterkt dat beeld: in slechts 10 procent van de gevallen was compensatie correct uitgevoerd. RAVON-teamleider onderzoek en bescherming Ronald Zollinger: „Soms is het zo erg dat er compenserende maatregelen nodig zijn voor vissen, maar dat beide plekken (zowel het aangetaste als het compenserende water) volledig droog staan. Dat kan natuurlijk niet als je voor vissen wilt compenseren.” Volgens Zollinger zijn de problemen deels te

wijten aan gebrekkig toezicht: „Het traject na ontheffing is een groot struikelblok. Na ontheffing is er eigenlijk geen toezicht.”

Leren kijken

Pfaff wil wel eens weten hoe compenserende maatregelen uitpakken in het domein van het Groennetwerk. „Wij starten een project: wij hebben gekeken welke ontheffingen er in 2008 en 2009 zijn afgegeven in ons gebied. Dat zijn er ongeveer zestig. Wij gaan bij al die ontheffingen kijken: wat heeft dat opgeleverd in het nazorgtraject?” En dus gaan de boa's binnenkort kijken hoe het dempen van watergangen voor de aanleg van de spoorlijn Zwolle-Lelystad is gecompenseerd en wat er tegenover het slopen van schuren staat waar boommarters, uilen en vleermuizen leefden.

Tot nog toe zijn de toezichthouders van het Groennetwerk geen overtredingen tegengekomen. „Er is nog niet veel ervaring in het veld”, luidt Pfaffs verklaring. „Daarom starten wij nu met de aanpak daarvan. Een ontheffing is vrij omvangrijk; wij moeten die mensen heel gericht op pad sturen. Wij gaan de toezichthouders leren waar ze naar moeten kijken: wie ze gesproken hebben, dat ze een dossier moeten aanleggen.” Daarmee wil het Groennetwerk de gemeenten in zijn regio ondersteunen.

Die krijgen er per 1 juli namelijk een nieuwe taak bij. Dan treedt de Wabo in werking. Als voor een activiteit een ontheffing Ffw nodig is, moet de initiatiefnemer een aanvraag doen en moet de gemeente voor deze (Ffw-)aanvraag een verklaring van geen bedenkingen aanvragen bij het ministerie van LNV. Pas als die er is, mag de gemeente de omgevingsvergunning afgeven. Die verklaring moet de gemeente opnemen

Het talud in Bennekom wordt nu opgevuld met het bouwveld voor het nieuwe woon- en zorgcentrum.



in de omgevingsvergunning. Ze moet bovendien toezicht en handhaving organiseren.

Dat gaat zeker niet alle gemeenten tijdig lukken. „Wij informeren nu hoe andere gemeenten het doen. Het blijkt dat wij op elkaar wachten”, vertelt Wouter Schuitema, ecooloog bij de gemeente Breda in alle eerlijkheid. „Wel zijn wij in overleg met allerlei partijen, waaronder de ministeries van LNV, maar vooral ook VROM.” Volgens de ecooloog is de gemeente nog niet doordrongen van het werk dat op haar af komt. „Het wordt niet echt gezien als een volwaardig onderdeel van de Wabo. In de discussies over de Wabo gaat het vooral over bouwen.” En dus heeft Breda nog huiswerk te doen. „Je moet kennis en capaciteit regelen. Voor elke Wabo-aanvraag moet je door een beslisboom en daaraan zitten links naar de Ffw. Daar moeten wij advies over geven. Hoe we dat doen, dat is nog niet geregeld.”

Groene stad Zwolle

Maarten Kaales, een van de twee ecologen van de gemeente Zwolle, legt uit dat Zwolle er kien op is haar nieuwe natuurtaak goed uit te voeren. „In 2006 verworven wij het predicaat ‘groenste stad van Europa’. Dat imago willen wij behouden.” Daarom is de gemeente gestart het werk van vergunningverleners, handhavers en ecologen op elkaar af te stemmen. Grote problemen zal dat niet opleveren, schat Kaales. „Wij hebben de kennis en ervaring in huis en weten wel waar de bottlenecks zitten: vogels verstoren, de habitat vernietigen, je kunt vrij snel inschatten of het volgens de regels gaat.” Maar hij heeft ook vragen: „Wij weten nog niet hoe je met de zorgplicht van artikel 2 van de Ffw staat moet omgaan: ruimte-

lijke ingrepen moet je altijd zorgvuldig doen. Die zorgvuldigheid moet je aantonen als aanvrager. Als ik zie hoe de gemeente dat zelf doet als ze initiatiefnemer is, bijvoorbeeld met een mitigatieplan en ecologische werkprotocollen voor de kraanmachinist ...”

En zo zijn er ruim vierhonderd gemeenten die allemaal moeten ontdekken welk werk ze extra moeten doen en hoe ze dat op de beste manier kunnen doen. „De kans is groot dat de ervaring op toezicht op natuurwetgeving bij gemeenten beperkt is. Maar ze hebben wel veel ervaring met handhaving”, aldus Van der Velde van LNV. „De vraag is welke kennis ze nodig hebben. Het antwoord daarop is niet duidelijk. Wij kijken nu wat we gemeenten kunnen bieden.”

Rob Borst van Innovatie en Praktijk Centrum Groene Ruimte vindt dat de boodschap van LNV naar gemeenten niet eenduidig is en vreest dat gemeenten daardoor te veel hooi op hun vork gaan nemen. „De natuurwetgeving wordt absoluut niet op het bordje van de gemeente gelegd. Dat is onzin”, weerspreekt Borst het sentiment dat nu bij gemeenten leeft. Hij benadrukt dat de bevoegdheden niet veranderen. Laat gemeenten het overzichtelijk houden, adviseert hij. „Ze moeten vooral zorgen dat ze niet op de stoel van de initiatiefnemer of van LNV gaan zitten. Ze moeten zeggen: u kunt een omgevingsvergunning krijgen als u voldoet aan óf de ontheffingsvoorwaarden of aan de gedragscode.”

Met dat laatste doelt Borst op de gedragscode Ruimtelijke Ontwikkeling, die hij net heeft opgesteld namens Stadswerk en VNG. Die gedragscode geldt voor alle ruimtelijke ingrepen in Nederland, 'van een schuurtje tot

een dakkapel tot een Vinex-wijk', en overstijgt alle andere gedragscodes op dit onderwerp. Wabo-vergunningen kunnen straks, zo stelt Borst, volstaan door naar deze code te verwijzen. Het zelf bedenken van voorwaarden voor de bescherming van Ffw is volgens de adviseur veel te complex en bovendien onnodig.

Over de gemeentelijke handhaving voor de Ffw is Borst licht pessimistisch. „Als ze niet snel allemaal een opleiding volgen, wordt het een bende. Ik ben bang dat je handhaving op verkeerde gronden gaat krijgen. Iedereen gaat een eigen interpretatie geven, bijvoorbeeld van ‘verstoring’. Alsof je kikkers uit hun poel mag halen als er geen kikkerdril in de poel zit.” Ja, lacht hij, het is een opvatting die hij in de praktijk tegengekomen is. Maar wat verstoring precies is 'dat is moet je halen uit de vakjurisprudentie en dat houden de gemeentelijke toezichthouders waarschijnlijk niet bij.' Toch hoeven die ruim vierhonderd gemeenten niet allemaal hun eigen specialist op te leiden. Elke toezichthouder kan zich aanleren de rust- en verblijfsplaatsen van beschermde dieren en de groeiplaatsen van beschermde planten te herkennen, verzekert de natuuradviseur. En als ze dan een overtreding herkent hebben, kunnen ze die doorsluizen naar de AID. „Daar zitten de specialisten.”

Meer informatie:

r.borst@ipcgroen.nl, 026 355 01 00
r.zollinger@ravn.nl, 024 741 06 06
c.van.der.velde@minlnv.nl, 070 378 68 68
henk.harder@hollands-midden.politie.nl,
071 545 97 06
ppfaff@regionoordveluwe.nl, 0341 47 44 00
mw.kaales@ zwolle.nl 038 498 25 13

Tekst en foto's: Harry Perree