

# **Aan de slag met de Flora- en faunawet**

## Ervaringen van decentrale overheden

Drs. Janneke Vader

Projectcode 20058

April 2004

Rapport 7.04.04

LEI, Den Haag

Het LEI beweegt zich op een breed terrein van onderzoek dat in diverse domeinen kan worden opgedeeld. Dit rapport valt binnen het domein:

- Wettelijke en dienstverlenende taken
- Bedrijfsontwikkeling en concurrentiepositie
- Natuurlijke hulpbronnen en milieu
- Ruimte en Economie
- Ketens
- Beleid
- Gamma, instituties, mens en beleving
- Modellen en Data

Aan de slag met de Flora- en faunawet; Ervaringen van decentrale overheden.

Vader, J.

Den Haag, LEI, 2004

Rapport 7.04.04; ISBN 90-5242-898-0; Prijs € 14,- (Inclusief 6% BTW)

75 p., fig., tab., bijl.

Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit wil een verdere verbetering van het soortenbeleid binnen alle bestuurslagen. Daartoe heeft het behoefte aan inzicht in de houding van decentrale overheden ten aanzien van de Flora- en faunawet (Ff-wet). Aan de hand van interviews is onderzocht welke elementen de houding van vertegenwoordigers van decentrale overheden ten aanzien van de Ff-wet beïnvloeden en hoe zij deze wet implementeren binnen de ruimtelijke ordening. Er is hoofdzakelijk met beleidsmedewerkers van gemeenten gesproken. Uit de gesprekken blijkt dat de natuurhouding vooral samenhangt met de mate van (on)zekerheid en (on)duidelijkheid die er binnen decentrale overheden heerst rondom de interpretatie en implementatie van de Ff-wet. Aanwezigheid van ecologische expertise en data, een duidelijk stappenplan hoe om te gaan met de inhoud van de Ff-wet, interactie vanuit LNV en betrouwbare berichtgeving in de media, zijn enkele aspecten die bij kunnen dragen aan een positieve houding ten aanzien van de Ff-wet.

Bestellingen:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: [publicatie.lei@wur.nl](mailto:publicatie.lei@wur.nl)

Informatie:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: [informatie.lei@wur.nl](mailto:informatie.lei@wur.nl)

© LEI, 2004

Vermenigvuldiging of overname van gegevens:

- toegestaan mits met duidelijke bronvermelding
- niet toegestaan



Op al onze onderzoeksopdrachten zijn de Algemene Voorwaarden van de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO-NL) van toepassing. Deze zijn gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel Midden-Gelderland te Arnhem.



# Inhoud

	Blz.
<b>Woord Vooraf</b>	7
<b>Samenvatting</b>	9
<b>1. Inleiding</b>	13
1.1 Aanleiding en doelstelling van het onderzoek	13
1.2 Onderzoeksvragen	14
1.3 Aanpak van het onderzoek	15
1.4 Leeswijzer	16
<b>2. Natuurbescherming in Nederland</b>	17
2.1 Inleiding	17
2.2 Natura 2000	17
2.3 Gebiedsbescherming in Nederland	18
2.4 Soortenbescherming in Nederland	19
<b>3. Houding en acceptatie van natuurbeleid</b>	22
3.1 Inleiding	22
3.2 Geïnterviewden	22
3.3 Thema's	24
3.4 Praktische uitvoerbaarheid Ff-wet	25
3.5 Instrumenten	28
3.6 Media	32
3.7 Prioriteit voor natuur	34
3.8 Organisatie	36
3.9 Middelen	38
3.10 Individuele motieven	39
3.11 Conflicten en successen bij ruimtelijke ingrepen	40
<b>4. Conclusies en aanbevelingen</b>	41
4.1 Inleiding	41
4.2 Algemene houding	41
4.3 Houding en acceptatie bepalende elementen	42
4.4 Aanbevelingen	43
<b>Literatuur</b>	45

**Bijlagen**

Bijlage 1	Beschrijving deelprojecten binnen Plannen met Natuur!	47
Bijlage 2	Informanten en workshopdeelnemers	49
Bijlage 3	Verbodsbepalingen Ff-wet	53
Bijlage 4	Vragenlijst inventariserende interviews	55
Bijlage 5	Stappenlijst artikel 6 Habitatrictlijn	57
Bijlage 6	Stappenplan Ff-wet bij ruimtelijke ingrepen	59
Bijlage 7	Gedragcode Bosbeheer	61
Bijlage 8	Signaleringskaart Rotterdam	67
Bijlage 9	Omschrijving ECOLOG	69
Bijlage 10	Soortenbescherming in de media	71
Bijlage 11	Initiatieven ten aanzien van natuur(beschermingswetgeving) door decentrale overheden	75

## Woord vooraf

De invloed van natuurbeschermingwetgeving op het verloop van ruimtelijkeordeningsprojecten is de laatste jaren groter geworden door met name strengere handhaving van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) en de invoering van de Flora- en faunawet (Ff-wet). Onder andere decentrale overheden ondervinden in de praktijk problemen, vooral met de Ff-wet. Natuurbescherming bij ruimtelijke ingrepen wordt soms als een last ervaren en men voelt zich onzeker over de mogelijke consequenties ervan.

Dit rapport gaat over de houding van vertegenwoordigers van decentrale overheden ten aanzien van natuurbeschermingswetgeving binnen het kader van de ruimtelijke ordening. Onderzocht is welke elementen de houding ten aanzien van de Ff-wet beïnvloeden.

Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), voor de directie Natuurbeheer en valt onder het onderzoeksprogramma Mensen en Natuur. De studie maakt deel uit van het project *Plannen met Natuur!* dat door het LEI en Alterra gezamenlijk wordt uitgevoerd. In opdracht van LNV, in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), wordt in *Plannen met Natuur!* onderzocht hoe natuurbeleid en wet- en regelgeving bij decentrale overheden pro-actief en constructief toegepast kunnen worden. De andere deelonderzoeken betreffen: *Ecologische kennis en Participatie binnen gemeenten* en *Natuurbeschermingsrecht en ruimtelijke planvorming* (zie Bijlage 1 voor een beschrijving). De drie projecten zijn inhoudelijk op elkaar afgestemd. Dit onderzoek dient mede als input voor de twee andere deelprojecten.

Een groot aantal personen heeft een bijdrage geleverd aan deze studie. Speciale dank gaat uit naar: Jan Sevenster (LNV, dir. Natuurbeheer), Greet Overbeek (LEI), Stijn Reinhard (LEI), Rijk van Oostenbrugge (Alterra), Mirjam Broekmeyer (Alterra), Marianne van Steenis (VNG) en alle geïnterviewden en workshopdeelnemers (zie Bijlage 2 voor de namen).



Prof.dr.ir. L.C. Zachariasse  
Algemeen Directeur LEI B.V.





# Samenvatting

## Inleiding

De natuurbeschermingswetgeving (soorten- en gebiedenbescherming) is de laatste jaren aan verandering onderhevig geweest en bevindt zich nog steeds in een dynamisch proces. Hierbij gaat het om de Europese Vogel- en Habitatrictlijn (VHR), de Nederlandse Natuurbeschermingswet en de Nederlandse Flora- en faunawet (Ff-wet). Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) wil een verdere verbetering van het soortenbeleid binnen alle bestuurslagen. In dat kader heeft LNV behoefte aan inzicht in de houding van decentrale overheden, met name gemeenten, ten aanzien van natuurbeleid. Daarbij gaat de aandacht vooral uit naar de Ff-wet die een grote invloed op de lokale ruimtelijke ordening heeft.

In deze studie is de houding van vertegenwoordigers van decentrale overheden ten aanzien van natuurbeleid en natuurbeschermingswetgeving onderzocht. De nadruk is gelegd op factoren die bij kunnen dragen aan een positievere houding ten aanzien van de Ff-wet. In dat kader zijn gemeenten uit de provincies Noord-Brabant (Boxtel, Helmond, 's Hertogenbosch en Oss) en Zuid-Holland (Den Haag, Dordrecht, Reeuwijk, Rotterdam en Zoetermeer) geselecteerd, waarvan bekend is dat zij een actief natuurbeleid hebben. Binnen iedere organisatie is met één of meer beleidsmedewerkers gesproken. Tevens is er met één wethouder en met medewerkers van de provincies, twee waterschappen, het Havenbedrijf Rotterdam NV, Bureau Stadsnatuur Rotterdam, Vicrea en het Institute for Infrastructure, Environment and Innovation gesproken. De respondenten waren afkomstig van verschillende afdelingen. Een deel van de respondenten had in professionele zin direct en intensief met natuurbeleid te maken (onder andere (stads)ecologen, beheerders, juristen, beleidsmedewerkers natuur en milieu) en een deel had indirect met natuurbeleid te maken (onder andere projectleiders, bedrijfscontactfunctionarissen, medewerkers Economische Zaken). In totaal is een dertigtal gesprekken gevoerd. Door de selectie van provincies en gemeenten die een actief natuurbeleid voeren en de kleine groep respondenten is het onderzoek niet representatief voor alle decentrale overheden. Niettemin geeft het een eerste beeld van ondervonden mogelijkheden en beperkingen van Ff-wet.

## Conclusies en aanbevelingen

### *VHR en Ff-wet zijn bekend*

Hoewel de verankering en implementatie van de VHR en Ff-wet verre van voltooid zijn, is de gewenningsfase van de Ff-wet voorbij. Men steekt nu vooral energie in de 'drie i's': interpreteren, integreren en implementeren. De implementatie wordt vaak met die van de wet milieubeheer vergeleken. Over enkele jaren is de toets op mogelijke effecten op flora en fauna waarschijnlijk een volledig geïntegreerde standaardprocedurestap binnen de ruimtelijke ordening. Geïnterviewden die indirect met de Ff-wet te maken hebben, zijn bekend

met het bestaan en de mogelijke invloed van de Ff-wet, maar hebben geen specifieke mening over de inhoud en uitvoeringsmogelijkheden. Voor hen is het belangrijk om te weten bij welke specialistische collega's ze met vragen terecht kunnen en wanneer ze deze collega's binnen planvorming en uitvoering dienen te betrekken. Respondenten die intensief en direct met natuurbeleid te maken hebben, zijn inhoudelijk en procesmatig goed op de hoogte van de Ff-wet en beoordelen de invulling en uitvoering van deze wetgeving genuanceerd. Beide groepen hebben niet het idee dat Nederland 'op slot' gaat.

#### *Aandacht voor implementatie schiet tekort*

Implementatie en verankering van de Ff-wet brengt veranderingen in het lokale beleid met zich mee en kost tijd, geld en energie en vraagt om begeleiding. De decentrale overheden, met name gemeenten, zijn van mening dat ze tekorten hebben op deze terreinen en vinden het LNV-beleid ter ondersteuning van de implementatie van de Ff-wet onvoldoende. Er is vooral behoefte aan financiële ondersteuning, investeringen ten behoeve van ecologische kennis, informatieverstrekking en betrokkenheid bij planvorming en projectuitvoering door en van LNV. Voor individuele vragen omtrent natuurbeschermingswetgeving vinden de respondenten de bereikbaarheid van de LNV-directies goed.

#### *Onduidelijkheden in de interpretatie van de Ff-wet*

Eén van de genoemde zwakke kanten van de Ff-wet is de onduidelijkheid in interpretatie. Letterlijke uitvoering blijkt niet mogelijk. Verschillende organisaties ontwikkelen daarom zelf een interpretatie en leggen deze vast in een eigen beleidsvisie/gedragscode, gericht op de praktijk in het eigen gebied of de sector. Dit wordt mede gedaan omdat soortbescherming overal van toepassing is, ook op plaatsen en binnen sectoren waar dat minder voor de hand ligt en waar men minder ervaring heeft met dit soort aangelegenheden, zoals op industrieterreinen en bij bouw- en onderhoudswerkzaamheden. De eigen beleidsvisies geven medewerkers praktische handvatten (bijvoorbeeld een te doorlopen stappenplan of checklist) en meer zekerheid. Het ontbreekt echter aan een toetsingskader voor deze lokale, regionale en sectorale beleidsvisies, waardoor de kans bestaat dat er een schijnzekerheid wordt gecreëerd.

#### *Eisen aan de ontheffingsaanvraag onduidelijk*

Er heerst veel onduidelijkheid over de eisen waar een ontheffingsaanvraag aan moet voldoen. Onder de respondenten is een duidelijke behoefte aanwezig aan een limitatieve lijst met te beantwoorden vragen en eisen aan de ontheffing (zoals bijvoorbeeld de gewenste compensatie en de eisen aan het onderzoek hiervoor), vergelijkbaar met die van de milieueffectrapportages (MER), zodat duidelijk wordt wanneer een ontheffingsaanvraag goed is uitgevoerd. Nu is de periode van onderzoeken, invullen, indienen en afwachten bij een ontheffingsaanvraag van de Ff-wet vaak erg onzeker.

#### *Soortenbescherming binnen alle typen gebieden*

Soortbescherming is overal van toepassing, ongeacht de ruimtelijke bestemming van een gebied. Betrokkenen kunnen dat soms moeilijk begrijpen. Dit speelt vooral bij soortbescherming op industrieterreinen. Maar ook projecten waar natuur wordt ontwikkeld, dienen getoetst te worden op mogelijke effecten op bestaande natuurwaarden. Subsidietrajecten

houden er niet altijd rekening mee dat er vaak ook voor natuurontwikkeling tijdrovende onderzoeken moeten worden gedaan en ontheffingen dienen te worden aangevraagd.

#### *Natuur als strategisch beleid*

Natuur wordt nog vaak als decorlement beschouwd. Gemeentelijk beleid is erg gericht op de ontwikkeling en het onderhoud van gebruiksgroen zoals parken en plantsoenen, waarbij er vooral naar de visuele (en daarmee vaak economische) en minder naar de ecologische waarde (een duurzaam ecologisch netwerk voor soorten) wordt gekeken. Het belang van een goed functionerend ecologisch systeem krijgt nu nog zelden een plaats in gemeentelijk beleid, waardoor het op het gebied van natuurdoelstellingen soms aan prioriteit en ambitie ontbreekt en concrete doelstellingen kunnen uitblijven. Angst voor discussie met bevolking en gemeenteraad, met name op het gebied van kosten, is één van de redenen. Het idee heerst dat natuurontwikkeling en -bescherming vooral tijd en geld kost en daarmee een belemmering kan zijn voor sociaal-economische ontwikkelingen. Onderwerpen als veiligheid en werkgelegenheid vinden veelal meer draagvlak bij de bevolking en staan vaak hoger op de politieke agenda.

#### *Interne organisatie*

Bij gemeenten en provincies blijkt nog weinig capaciteit aanwezig voor natuurbeleid. De grote gemeenten binnen dit onderzoek hebben één of meer specialisten in dienst, bijvoorbeeld een (stads)ecoloog. Deze specialisten voelen zich de 'spin in het web' en 'vraagbaak' op het gebied van natuuraangelegenheden binnen de organisatie. Door de invoering van de Ff-wet vindt deze interactie steeds meer, vroegtijdiger en beter plaats. Voor kleinere gemeenten is het vaak niet haalbaar om een ecoloog in dienst te nemen en dient er gezocht te worden naar andere oplossingen. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door een ecoloog met meer gemeenten te delen of door ecologische capaciteit regionaal te organiseren.

Gebrek aan middelen leidt soms tot creatieve invullingen van natuurbeleid. Er vindt samenwerking met vrijwilligersorganisaties plaats, er wordt intensief gezocht naar subsidies (sommige grotere organisaties hebben bijvoorbeeld een subsidieadviseur in dienst) en de mogelijkheden voor compensatiegelden en secundaire opbrengsten van natuur worden bekeken.

#### *Ecologische datavoorziening op lokaal niveau schiet tekort*

Een belangrijk praktisch probleem is het gebrek aan ecologische data op lokaal niveau. Door gebrek aan financiële middelen zijn gemeenten nauwelijks in staat om een soortendatabank te ontwikkelen, te vullen en te onderhouden. Over het algemeen is er bij ruimtelijkeordeningsprojecten extra informatie nodig, die meestal via nieuw onderzoek wordt verkregen. Bestaande informatie bij bijvoorbeeld het Natuurloket is niet altijd voldoende gedetailleerd en volledig. Er is behoefte aan meer, gedetailleerdere, recentere en beter ontsloten ecologische gegevens. Er zijn op nationaal niveau extra investeringen nodig om de data op orde te brengen en te houden.

### *Aandacht in de media*

Er is door de media lange tijd de nadruk gelegd op de belemmerende werking van de VHR en Ff-wet op ruimtelijke ontwikkelingen. Hierdoor is het idee dat Nederland 'op slot gaat', ontstaan. Informatie over soortbescherming binnen de eigen lokale ruimtelijke projecten wordt vaak verkeerd weergegeven.

De conclusie uit dit onderzoek is dat soortenbescherming zich nog in een onrijp stadium bevindt. Men is vooral, zowel op organisatieniveau als op individueel niveau, bezig met het zoeken naar omgangsvormen voor de Ff-wet. Een groot aantal aspecten zal bij kunnen dragen aan een positievere houding rondom de Ff-wet, waarbij helderheid van wetgeving, duidelijkheid omtrent implementatie, zekerheid rondom de ontheffingsprocedures-eisen en aanwezigheid van expertise en actuele data een prominente plaats innemen.

Een actieve inzet van LNV op het gebied van communicatie, begeleiding, investeringen en herziening van de wetgeving zijn gewenst en zullen een positief effect kunnen hebben. De volgende aanbevelingen worden gedaan:

- *Actiever beleid door LNV*  
Het Ministerie van LNV dient een actiever beleid te voeren ter ondersteuning van de implementatie van de Ff-wet met meer interactie en betere communicatie;
- *Heldere wetgeving*  
Door middel van de ontwikkeling van beleidskaders en Algemene Maatregelen van Bestuur waarin regels, procedures en begrippen worden verhelderd, maar ook door betrokkenheid bij het opstellen van de beleidsvisie/gedragscodes, kan LNV problemen op het gebied van interpretatie en implementatie aanpakken;
- *Betere ecologische datavoorziening*  
LNV dient meer te investeren in de verbetering en uitbreiding van de ecologische datavoorziening op lokaal niveau;
- *Prominente rol voor natuur binnen gemeentelijk beleid*  
Er ligt een taak voor de betrokken wethouders om natuur een meer prominente rol te geven in het lokale beleid, zowel op het gebied van de interne organisatie en communicatie als richting bestuur en gemeenteraad;
- *Bericht successen in de media*  
Er dient meer berichtgeving rondom succesvolle interactie tussen Ff-wet en ruimtelijke ordening naar buiten te komen. Hier ligt een taak voor overheden op alle niveaus, maar bijvoorbeeld ook voor onderzoeksinstituten.

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding en doelstelling van het onderzoek

De natuurbeschermingswetgeving is de laatste tien jaar aan veel veranderingen onderhevig geweest en bevindt zich nog steeds in een dynamisch proces. Met name de invoering van de Flora- en faunawet (Ff-wet) in 2002 heeft veel stof doen opwaaien. Deze wet voorziet in de bescherming van planten- en diersoorten en regelt de handel en in- en uitvoer van beschermde planten en dieren, jacht, beheer en schadebestrijding. De Ff-wet bepaalt dat handelingen waarmee beschermde dieren worden verontrust, verjaagd, gevangen of gedood, verboden zijn. Tevens is het verboden om rust- en voortplantingsplaatsen te verontrusten of te beschadigen (zie Bijlage 3 voor verbodsbepalingen uit de Ff-wet ten aanzien van doden, verstoren en vangen). Soorten als de veldhamster (korenwolf), de kleine modderkruiper en de zeggekorfslak hebben nationale bekendheid gekregen doordat hun aanwezigheid grote ruimtelijkeordeningsprojecten vertraagde. De media hebben deze gebeurtenissen breed uitgemeten.

Het vertrouwen in en de acceptatie van natuurbeschermingswetgeving hebben na de verdere ontwikkeling van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) en de invoering van de Ff-wet stagnatie opgelopen. Decentrale overheden, vooral gemeenten, lijken de Ff-wet en de VHR, met name bij ruimtelijke ingrepen, vaak als een last te ervaren en onzeker te zijn over de consequenties ervan. Een negatieve houding tegenover natuurbeschermingswetgeving en -beleid, het ontbreken van acceptatiebereidheid en een implementatie die te wensen overlaat, zijn enkele aspecten die het klimaat onder decentrale overheden momenteel lijken te beheersen.

Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) heeft aangegeven stappen te ondernemen ter verbetering van het soortenbeleid. Er is besloten om een 'task force' in te stellen met vertegenwoordigers van de belanghebbenden, waaronder maatschappelijke organisaties. Deze Task Force Impuls Soortenbeleid (TFIS) moet de (bestuurlijke) samenwerking en integratie op het gebied van de soortenbescherming verbeteren. Het doel is tweeledig:

- het scheppen van condities voor het wegwerken van de achterstand in het realiseren van de ambities van het soortenbeschermingsbeleid;
- het voorkómen van conflicten tussen soortenbescherming en sociaal-economische en ruimtelijke ontwikkeling, en daarmee van verlies van draagvlak voor het soortenbeleid.

Tevens wordt een plan van aanpak ten behoeve van verdere begeleiding van de implementatie van de Ff-wet ontwikkeld. Eén van de doelstellingen van het plan van aanpak betreft het vergroten van het draagvlak voor de Ff-wet onder decentrale overheden, met name gemeenten.

Voor beide initiatieven is het belangrijk om inzicht te hebben in het huidige draagvlak ten aanzien van het soortenbeleid en in de elementen die bepalend zijn voor dit draagvlak. De houding die men aanneemt ten aanzien van de Ff-wet is doorslaggevend voor het wel of niet tot stand komen van draagvlak. LNV heeft LEI Wageningen UR gevraagd een inventariserend onderzoek uit te voeren naar deze houding beïnvloedende elementen.

Omdat de Ff-wet samenhangt met andere natuurbeschermingswetgeving zal het onderzoek zich ook richten op de houding van decentrale overheden ten aanzien van natuurbeleid en -natuurbeschermingswetgeving in brede zin. Dit betekent dat, naast de Ff-wet, ook aspecten als de Vogel- en Habitatrichtlijn, Natuurbeschermingswet, voorlichting, educatie en onderzoek zijdelings worden meegenomen.

## 1.2 Onderzoeksvragen

Onder de Nederlandse bevolking is het potentiële draagvlak voor natuur groot. Bijna niemand staat onverschillig tegenover natuur. Voor ambtenaren en bestuurders van decentrale overheden zal dit ook opgaan.

Bij natuurhouding gaat het met name om het belang dat men, als individu en als organisatie, aan natuur op zichzelf (de intrinsieke waarde) toekent en het belang van de natuur in relatie tot andere maatschappelijke belangen. De uitwerking wordt met name beïnvloed door het relatieve belang dat aan natuur wordt toegekend. Dit is het belang in concurrentie met andere maatschappelijke vraagstukken en lokale en persoonlijke belangen (Boer, 2002; RLG, 2001).

Het doel van dit onderzoek is meer inzicht te geven in elementen die bepalend zijn voor de houding van (vertegenwoordigers van) decentrale overheden ten aanzien van natuurbeleid en natuurbeschermingswetgeving en acceptatie ervan, zowel op organisatieniveau als op individueel niveau. De volgende vraagstelling staat daarbij centraal:

'Welke elementen beïnvloeden de houding van vertegenwoordigers van decentrale overheden ten aanzien van natuurbeleid en natuurbeschermingswetgeving?'

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, zijn de volgende deelvragen onderzocht:

- Welke factoren beïnvloeden de houding en acceptatie van natuurbeleid en in het bijzonder de Ff-wet binnen de ruimtelijke ordening?
- In hoeverre zijn er conflicten en successen bij ruimtelijke ingrepen in verband met natuurbeleid en in het bijzonder de Ff-wet? In hoeverre hangt dit samen met elementen van acceptatie?
- Hoe kan een positieve houding ten aanzien van natuurbeleid bij ruimtelijke ingrepen worden ontwikkeld en/of versterkt?

### 1.3 Aanpak van het onderzoek

Dit onderzoek is uitgevoerd door middel van analyse van beleidsstukken en interviews ter plaatse en telefonische gesprekken met vertegenwoordigers van decentrale overheden. De aandacht is vooral uitgegaan naar gemeenten.

Er is eerst een korte verkenning gemaakt van de belangrijkste aspecten uit de natuurbeschermingswet- en regelgeving. Deze verkenning richt zich met name op de Ff-wet, de Natuurbeschermingswet (Nb-wet) en de VHR. De verkenning is door middel van desk research tot stand gekomen.

Er is al relatief veel aandacht besteed aan de ergernissen, irritaties en moeilijkheden die er bestaan op het gebied van natuurbeschermingswetgeving en -beleid. Daarom is er binnen dit onderzoek voor een iets andere insteek gekozen en is er met name gekeken naar datgene wat de houding positief kan beïnvloeden. Dit inzicht kan een bijdrage leveren aan een betere uitvoering, handhaving en acceptatie van natuurbeschermingswetgeving en -beleid in de toekomst.

Er is daarom een selectie gemaakt van provincies die een progressief en actief natuurbeleid hebben. De keuze is gemaakt aan de hand van overleg met de opdrachtgever en desk research. De mate van activiteit is echter slecht te meten waardoor de keuze altijd enigszins arbitrair blijft. Er is gekozen voor de provincies Zuid-Holland en Noord-Brabant. Binnen deze provincies zijn enkele gemeenten geselecteerd die opvallen door hun natuurbeleid. Tevens zijn enkele korte telefonische interviews gevoerd met medewerkers van Waterschap de Dommel en Waterschap Delfland. Ten behoeve van de selectie van gemeenten heeft eerst een inventariserend gesprek met beide provincies plaatsgevonden en is er met de provinciale milieufederaties gesproken. Daarnaast zijn vanuit het onderzoek selectiecriteria opgesteld:

- grootte van de gemeente/aantal medewerkers dat zich met natuurbeleid bezighoudt;
- (waarschijnlijk) te maken met de Ff-wet;
- aanwezigheid van grote infrastructurele ingrepen;
- aanwezigheid van grote natuurgebieden en/of aanwezigheid van VHR-gebieden en/of grootschalige natuurontwikkeling.

Op basis van de suggesties van de provincies, milieufederaties en de selectiecriteria zijn negen gemeenten geselecteerd die ieder aan een aantal criteria voldoen. Er is hierbij voor zowel grote als kleine gemeenten gekozen. De selectie bestaat uit de volgende gemeenten: Boxtel, Den Haag, Dordrecht, Helmond, 's-Hertogenbosch, Oss, Reeuwijk, Rotterdam en Zoetermeer.

Het onderzoek betreft een kwalitatieve verkenning naar aspecten die de houding ten aanzien van natuurbeleid beïnvloeden. Er is gezocht naar ervaringen met actief natuurbeleid. De selectie van overheden betreft een klein aantal gemeenten met een actief natuurbeleid. Het is geen steekproef en de selectie is niet gericht op representativiteit. De casestudiegemeenten vormen geen afspiegeling van de Nederlandse situatie.

Binnen iedere gemeente is contact gezocht met een of meer sleutelpersonen. Bij deze sleutelpersonen zijn inventariserende interviews afgenomen. De vragenlijst die voor deze interviews is gehanteerd, is opgenomen in Bijlage 4. Met behulp van de sneeuwbalmethode is er met andere personen binnen de organisatie of relevante aanpalende organisaties ge-

sproken. Hier is geen standaardvragenlijst voor gebruikt. Tevens is met enkele specialisten gesproken die door hun werkzaamheden veel met soortenbeleid in de praktijk te maken hebben. In Bijlage 2 zijn de namen te vinden van alle personen met wie er is gesproken.

De bevindingen zijn kwalitatief beschreven. De specifieke selectie van overheden, het kleine aantal respondenten en de half gestructureerde interviews laten een nadere kwantificering niet toe. Bij elementen die door alle respondenten van belang werden geacht, is dit vermeld. Hetzelfde geldt voor individuele uitspraken.

In november 2003 heeft er in het kader van het project *Plannen met Natuur!* bij Alterra een workshop plaatsvonden waarin natuurbeschermingswetgeving en ruimtelijke ordening centraal stonden. De discussies die tijdens deze workshop zijn gevoerd vormen tevens input voor deze studie. De namen van de deelnemers zijn ook in Bijlage 2 opgenomen.

#### **1.4 Leeswijzer**

Hoofdstuk 2 geeft een verkenning van de belangrijkste aspecten uit de natuurbeschermingswet- en regelgeving. De in de interviews naar voren gekomen belangrijkste houding beïnvloedende elementen ten aanzien van natuurbeleid en de Ff-wet en enkele praktijkvoorbeelden van natuurbeleid zijn beschreven in hoofdstuk 3 (deelvraag 1 en 2). Hoofdstuk 4 geeft conclusies en aanbevelingen (deelvraag 3). Daarbij wordt er met name aandacht besteed aan de vraag hoe een positieve houding ten aanzien van natuurbeleid en de Ff-wet kan worden ontwikkeld en/of versterkt.



## 2. Natuurbescherming in Nederland

### 2.1 Inleiding

De wettelijke natuurbescherming in Nederland heeft twee pijlers: gebiedenbescherming en soortenbescherming. In de Natuurbeschermingswet van 1968 waren deze twee onderdelen gezamenlijk ondergebracht. Er bestaat ook planologisch gebiedsbescherming. Deze bescherming wordt gevormd door de ecologische hoofdstructuur (EHS).

### 2.2 Natura 2000

Sinds de jaren 70 is natuurbehoud een speerpunt van het beleid van de Europese Unie (EU). De achteruitgang van de biodiversiteit in de EU-landen heeft ertoe geleid dat de lidstaten de afspraak hebben gemaakt om een communautair netwerk van beschermde gebieden tot stand te brengen: Natura 2000. De communautaire wetgeving berust op twee teksten: de Vogelrichtlijn (VR) en de Habitatrichtlijn (HR). Deze richtlijnen hebben als doel het instandhouden van de natuurlijke leefmilieus en de wilde flora en fauna, voornamelijk via de totstandbrenging van Natura 2000.

#### *Vogelrichtlijn*

De VR (1979) heeft tot doel om alle in de EU in het wild levende vogelsoorten in stand te houden en te beschermen. De lidstaten zijn verantwoordelijk voor de instandhouding van alle soorten en hun natuurlijke habitats. Voor een groot aantal vogelsoorten moeten specifieke beschermingsmaatregelen worden getroffen. De lidstaten moeten daarom de meest geschikte gebieden als speciale beschermingszone aanwijzen (Natura 2000, het behoud van ons natuurlijk erfgoed).

Ook Nederland heeft speciale beschermingszones aangewezen in het kader van de VR. Tussen 1979 en 1990 heeft Nederland 30 gebieden met in totaal een oppervlakte van circa 350.000 ha aangewezen als speciale beschermingszone. In 2000 heeft de staatssecretaris van LNV als gevolg van een arrest van het Europese Hof van Justitie 49 nieuwe Vogelrichtlijngebieden aangewezen. In april 2003 heeft de minister de begrenzing van zes gebieden gewijzigd ([www.minlnv.nl](http://www.minlnv.nl), 2003). In 2003 waren er 76 VR-gebieden aangewezen.

#### *Habitatrichtlijn*

De HR (1992) heeft als doel om de voor de EU belangrijkste soorten, naast vogels, en hun habitats in stand te houden. Iedere lidstaat moet op zijn grondgebied de gebieden die voor het behoud van de onder de richtlijn vallende habitats en soorten het belangrijkste zijn, identificeren en vervolgens aanwijzen als speciale beschermingszones. Met betrekking tot deze zones worden dan juridische of contractuele maatregelen genomen of worden eventuele

beheersplannen opgesteld om deze zones op langere termijn te behouden, waarbij menselijke activiteiten geïntegreerd worden vanuit een optiek van duurzame ontwikkeling. In totaal zijn er zo'n 200 habitatsoorten, 200 diersoorten en 500 plantensoorten in de HR opgenomen (*Natura 2000, het behoud van ons natuurlijk erfgoed*).

Nederland heeft voor 51 habitattypen en 35 soorten een internationale verantwoordelijkheid. Nederland heeft in totaal 141 HR-gebieden aangemeld (8% van het Nederlandse landoppervlak). De Europese commissie heeft deze aanmelding goedgekeurd. Na vaststelling worden de gebieden aangewezen als speciale beschermingszones (Ministerie van LNV, 2003; Milieu- en Natuurplanbureau, 2003).

### *Bescherming en afweging*

De aangewezen VHR-gebieden worden beschermd volgens de regels van artikel 6 uit de Habitatrictlijn. Aan dit artikel ligt het voorzorgsbeginsel ten grondslag. Voor elk plan of project dat gevolgen kan hebben voor een VHR-gebied moet een passende beoordeling worden gemaakt van de mogelijke gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen die er gelden. Als uit deze beoordeling blijkt dat de natuurlijke kenmerken van het Vogel- en/of Habitatrictlijngebied worden aangetast of dat er duidelijke twijfel bestaat over het achterwege blijven van die aantasting kan slechts toestemming voor de gevraagde activiteit worden gegeven als er geen alternatieven zijn, er een dwingende reden van groot openbaar belang met die activiteit is gemoeid en er is voorzien in compensatie (artikel 6, vierde lid, van de Habitatrictlijn). Nationaal bevoegde instanties kunnen een plan goed- of afkeuren. Zij volgen daarbij het stappenschema dat opgenomen is in Bijlage 5.<sup>1</sup> De afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft bijvoorbeeld in juli 2003 het bestluit van de provinciale staten van Zeeland waarmee de aanleg van de Westerschelde Container Terminal mogelijk wordt gemaakt, vernietigd omdat de provincie onder andere onvoldoende onderzoek heeft verricht naar alternatieven en gevolgen en door gebrek aan motivatie van het economische belang.

Iedere lidstaat dient de regelingen die nodig zijn ten behoeve van de instandhoudingsdoelstellingen van de speciale beschermingszones te verwerken in de nationale wetgeving. Ook voor de aangemelde gebieden die nog niet officieel op de Europese lijst zijn geplaatst, geldt dat deze gebieden een bescherming genieten volgens artikel 6.

## **2.3 Gebiedsbescherming in Nederland**

Wetgeving rondom gebiedsbescherming is vastgelegd in de Natuurbeschermingswet (Nb-wet). De vigerende Nb-wet stamt uit 1968. Het was de bedoeling om deze wet te vervangen door de Nb-wet 1998. In 1998 is namelijk een nieuwe Natuurbeschermingswet tot stand gekomen. De wet is echter slechts gedeeltelijk in werking getreden. De wet implementeert de VHR nog onvoldoende, waardoor er aangedrongen is op wijzigingen. In 2001 is een wetsvoorstel tot wijziging van de NB-wet 1998 aan de Tweede Kamer aangeboden. Een tweede nota van wijziging is in juni 2003 ingediend. Met dit voorstel wordt de be-

---

<sup>1</sup> Zie ook: Ministerie van LNV, *Werken aan natura 2000, het onderdeel stappenplan voor de bescherming van de vogel- en habitatrictlijngebieden*.

scherming van natuurgebieden volgens de VHR in de Nederlandse wetgeving overgenomen, waarmee volledige doorwerking moet worden gewaarborgd. Dit voorstel moet de aanwijzing, de bescherming en het beheer van de gebieden regelen en handvatten bieden bij het eenduidig en integraal toetsen van de invloed van plannen en projecten op de te beschermen natuurwaarden (www.minlnv.nl, 2003).

#### *Natuurbeschermingswet 1968/1998*

De Nb-wet 1968 omvatte gebieden- en soortenbescherming. De bepalingen inzake soortbescherming in de Nb-wet 1968 zijn met ingang van 1 april 2002 komen te vervallen als gevolg van de inwerkingtreding van de Ff-wet (zie 2.4 Soortbescherming). De Nb-wet richt zich nu alleen nog op gebiedsbescherming.

De huidige Nb-wet onderscheidt beschermde natuurmonumenten en staatsnatuurmonumenten. Beide soorten worden aangewezen door de Minister van LNV. Voor het verrichten van een handeling in of in de nabijheid van een natuurmonument dat voor het gebied nadelige gevolgen kan hebben, moet een vergunning worden aangevraagd, die de Minister van LNV kan verlenen. De toestemming voor handelingen in of om een VHR-gebied verloopt via een integrale afweging. Het beschermingsregime van de nieuwe wet zal ook voor de VHR-gebieden gaan gelden.

De Nieuwe Nb-wet 1998 zal veranderingen met zich meebrengen ten opzichte van de Nb-wet van 1968. Binnen dit onderzoek wordt niet verder ingegaan op de verwachte veranderingen.<sup>1</sup>

## **2.4 Soortenbescherming in Nederland**

Per 1 april 2002 is de Flora- en faunawet ingetreden. Deze wet voorziet in de bescherming van planten- en diersoorten, zowel binnen als buiten de beschermde natuurgebieden. Verder regelt de wet de handel en in- en uitvoer van beschermde planten en dieren, de jacht, beheer en schadebestrijding.

De Ff-wet beschermt de planten- en diersoorten die in de bijlagen van de VHR staan genoemd, maar ook soorten die niet in die bijlage zijn opgenomen. In de praktijk betekent dit dat zo goed als alle soorten zoogdieren, amfibieën en reptielen die van nature in Nederland in het wild voorkomen en alle soorten vogels die van nature in de EU voorkomen, beschermd zijn. Van de vissen, ongewervelde diersoorten en plantensoorten is slechts een klein deel beschermd.<sup>2</sup> De Ff-wet richt zich ook op de bescherming van uitheemse soorten. Niet voor alle soorten geldt hetzelfde beschermingsregime. Er worden twee groepen soorten onderscheiden: 1) de soorten uit Bijlage IV van de HR, Bijlage I van de VR en de overige bij Algemene Maatregel van Bestuur (AmvB) aangewezen soorten en 2) alle andere soorten van de Ff-wet. De eerste groep geniet het meest strenge beschermingsregime. Voor de meer algemeen voorkomende soorten zijn de afwijkingscriteria minder streng.

De Ff-wet bestaat uit verbodsbepalingen, onder andere afkomstig uit de VHR en omgezet in nationaal recht. De werking is niet gebiedsgebonden, maar geldt voor het gehele

---

<sup>1</sup> Zie: Woldendorp, H. (2000) voor verwachte veranderingen

<sup>2</sup> Momenteel wordt gewerkt aan een herziening van de lijst van beschermde soorten (Natuurplanbureau, 2003)

Nederlandse grondgebied, inclusief de wateren en de Noordzee. De Ff-wet bepaalt dat handelingen waarmee beschermde dieren worden verontrust, verjaagd, gevangen of gedood, verboden zijn. Tevens is het verboden om rust- en voortplantingsplaatsen te verontrusten of te beschadigen. Iedere burger heeft de plicht om voldoende zorg in acht te nemen voor de in het wild levende planten en dieren in haar/zijn directe omgeving.

Er kan onder voorwaarden van het beschermingsregime worden afgeweken, bijvoorbeeld wanneer dieren schade aanrichten aan gewassen. De provincie kan dan ontheffing van een verbodsbepaling verlenen, waardoor dieren verjaagd of gedood mogen worden. LNV (via LASER) kan ontheffing verlenen voor een verbodsbepaling ten behoeve van onderzoek en onderwijs, herintroductie of repopulatie en bij dwingende redenen van groot openbaar belang. Dit laatste kan bijvoorbeeld van toepassing zijn bij bepaalde ruimtelijke ingrepen (Ministerie van LNV, 2003).

#### *De Ff-wet en ruimtelijke ingrepen*

Onder andere bij ruimtelijke ingrepen kan men te maken krijgen met de Ff-wet. Bij een ruimtelijke ingreep is de kans groot dat een beschermde dier- of plantensoort wordt verstoord of gedood of dat de rust- of voortplantingsplaats wordt verstoord of beschadigd. Daarom dient er bij ruimtelijke ingrepen van tevoren goed te worden beoordeeld of er mogelijke nadelige consequenties voor beschermde soorten zijn. De initiatiefnemer van een plan is daarvoor verantwoordelijk. Van tevoren moet in kaart worden gebracht of er beschermde soorten in of nabij het plangebied voorkomen. Indien dat het geval is, moet worden onderzocht of het plan de soorten kan verontrusten, verjagen of doden en of het plan de rust- en/of voortplantingsplaats verontrust of beschadigt. Is dat het geval, dan moet worden onderzocht of het plan aangepast kan worden. Indien dat niet mogelijk is, dient er ontheffing<sup>1</sup> van de verbodsbepalingen te worden aangevraagd. De beoordeling van de ontheffing is afhankelijk van de soort en het belang van het plan. Bij de strengst beschermde soorten wordt alleen ontheffing verleend als er geen andere bevredigende oplossing<sup>2</sup> is en als er sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang<sup>3</sup> en er geen afbreuk wordt gedaan aan een gunstige staat van instandhouding van de soort.<sup>4</sup> Bij beschermde inheemse vogels wordt geen ontheffing verleend. Bij andere soorten die niet onder bijlage IV voorkomen, kan ontheffing worden gegeven indien er geen afbreuk wordt gedaan aan een gunstige staat van instandhouding van de soort<sup>5</sup> (Ministerie van LNV, 2002). Het zijn met name gemeenten en projectontwikkelaars die op bovenstaande manier met de Ff-wet te maken hebben. Zie ook Bijlage 6 voor het stappenplan Ff-wet.

---

<sup>1</sup> Er wordt binnen dit onderzoek alleen uitgegaan van ontheffingen inzake artikel 75, ten behoeve van onder andere ruimtelijke ingrepen. Er zijn ook andere mogelijkheden voor ontheffingen, bijvoorbeeld ten behoeve van beheer en bestrijding van schade (art. 65-68).

<sup>2</sup> Geen alternatieve locatie beschikbaar en geen alternatieve oplossing voor het probleem.

<sup>3</sup> Dit kan zijn: maatregelen tegen overstromingsgevaar, verbeteren werkgelegenheid, woningbehoefte, verbeteren infrastructuur ten behoeve van veiligheid en/of bereikbaarheid, natuurontwikkeling of sanering

<sup>4</sup> Dit kan betekenen dat compenserende maatregelen of verplaatsing moeten worden toegepast

<sup>5</sup> In een voorstel tot wijziging van de Ff-wet is opgenomen dat er voor de meer algemene soorten een vrijstelling zou moeten gelden.

Een jaar na de invoering van de Ff-wet zijn er bij LASER circa 250 ontheffingaanvragen ingediend voor ruimtelijke ingrepen. Eén op de vijf aangevraagde ontheffingen is niet verleend<sup>1</sup> (Broekmeyer et al., 2003).

---

<sup>1</sup> Dit betreft ontheffingen artikel 75. Veelal komt dit doordat er aanvullende informatie of onderzoek nodig is. Na aanvullingen kan de ontheffing opnieuw worden ingediend. Afwijzingen hebben alleen op procedurele gronden plaatsgevonden en niet op inhoudelijke gronden.

## 3. Houding en acceptatie van natuurbeleid

### 3.1 Inleiding

Hoe men tegen natuurbeleid en -beschermingswetgeving aankijkt, wordt door vele elementen bepaald. Alle geïnterviewden vinden natuurbeleid en -bescherming, zowel binnen de eigen organisatie als in het algemeen, belangrijk en staan hier positief tegenover. Er is bij hen, zij het in verschillende mate, sprake van zowel een bestuurlijk als een individueel verantwoordelijkheidsgevoel voor het zorgdragen en beschermen van natuur. Het feit dat er wetgeving is die dier- en plantensoorten een goede bescherming biedt, wordt op een positieve manier ervaren. Men vindt dan ook de gedachtegang achter de Ff-wet goed.

Binnen dit onderzoek is gekeken naar de houding van enkele medewerkers van provincies, gemeenten en waterschappen, ten aanzien van het nationale natuurbeleid en beleid van de eigen organisatie, met een nadruk op de Ff-wet. Er is gesproken met medewerkers van verschillende afdelingen, waaronder ruimtelijke ordening, milieu en economische zaken. Dit heeft in ruim 30 gesprekken geresulteerd. De meeste gesprekken zijn gevoerd met gemeenteambtenaren. De geïnterviewden hebben aangegeven welke elementen van belang zijn voor henzelf, hun ambitie, hun werk, hun organisatie en voor het natuurbeleid in het algemeen. Ze hebben vooral de kans aangegrepen om te vertellen wat volgens hen niet goed is aan het landelijke, regionale en lokale natuurbeleid.

### 3.2 Geïnterviewden

Er is zowel met mensen gesproken die direct en intensief met natuurbeleid te maken hebben, als met mensen die indirect en minder of nauwelijks met natuurbeleid te maken hebben. Tot de eerste categorie worden (stads)ecologen, beheerders, juristen, en (beleids)medewerkers natuur en milieu<sup>1</sup> gerekend. De indirect betrokkenen zijn voornamelijk medewerkers economische zaken (EZ), ruimtelijke ordening (RO) en communicatie. Tijdens de interviews is er met name ingegaan op het soortenbeleid in relatie met ruimtelijke ordening.

#### *Intensief betrokkenen*

De personen die intensief met natuurbeleid te maken hebben - vaak zijn dit ecologisch/biologisch geschoolden - hebben de meest uitgesproken mening over de Ff-wet. Deze 'natuurmedewerkers' zijn goed op de hoogte van de inhoud en de uitvoerbaarheid. Zij zijn positief over het feit dat er soortbeschermingswetgeving is en destilleren er goede en slechte elementen uit, die met name zijn gebaseerd op hun specialistische kennis en praktijkervaring. Hun mening over de Ff-wet, maar ook over de VHR, is dan ook over het

---

<sup>1</sup> Functietitels verschillen bij de verschillende organisaties.

algemeen gemengd positief en negatief. Enkele specialisten hebben zich zeer negatief over de wetgeving geuit en twee geïnterviewden waren alleen positief over de wetgeving. In de volgende paragrafen zal specifiekere worden ingegaan op de door de geïnterviewden uitgelichte positieve en negatieve elementen.

Geen van deze 'natuurmedewerkers' was bang dat ruimtelijke projecten door de Ff-wet niet door zullen gaan. Bij geen van de gemeenten en waterschappen is er sprake geweest van het 'afblazen' van een project door toedoen van de Ff-wet of VHR. Sommige gemeenten hadden er zelfs nog nooit mee te maken gehad. Een aantal 'natuurmedewerkers' heeft wel ervaring met vertragingen van ruimtelijke projecten door de Ff-wet, met name door het ontheffingsaanvraagtraject en gaat ervan uit dat dit in de toekomst vaker voor zal komen.

De respondenten hebben veelal het idee dat de meningen rondom de Ff-wet binnen de organisatie sterk verschillen en dat er bij bepaalde afdelingen, besturen of individuen sprake is van angst, stress en onzekerheid rondom de wetgeving. Het 'Nederland gaat op slot'-gevoel zou volgens sommige geïnterviewden sterk leven binnen de organisatie. Deze ideeën zijn voor een deel gebaseerd op gevoel en voor een deel op ervaringen tijdens vergaderingen en projectuitvoeringen, enzovoort. Tijdens de interviews konden de uitspraken over de zogenaamde 'Nederland gaat op slot'-angst echter niet worden geverifieerd. Geen van de geïnterviewden gaf aan dit gevoel zelf te hebben.

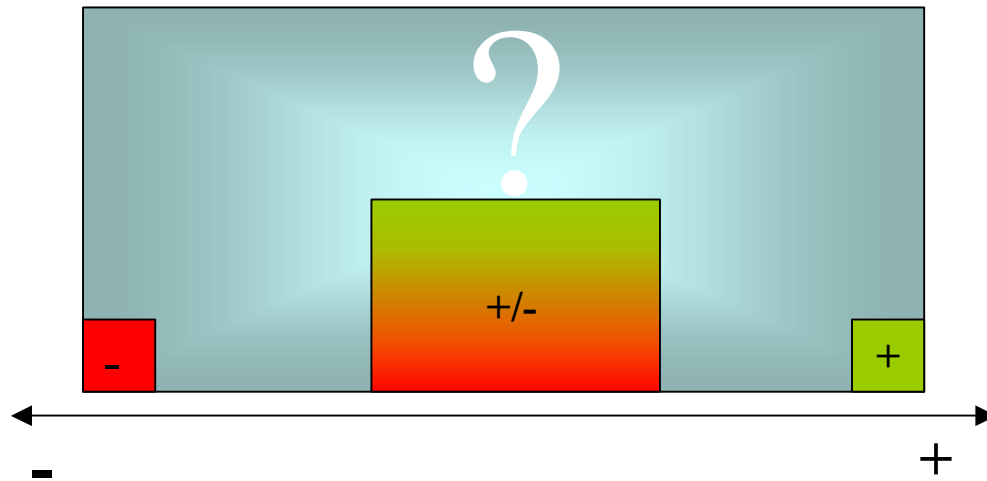
Bij de geïnterviewden in deze categorie is de gewenningsfase van de Ff-wet voorbij: de wet zit goed tussen de oren. Men is vooral met de drie i's bezig: interpreteren, integreren en implementeren. De invoering van de Ff-wet wordt door veel respondenten met milieuwetgeving vergeleken. Toen de wet milieubeheer werd ingevoerd, hadden veel medewerkers van decentrale overheden hier moeite mee. De wet was ingewikkeld en het verhaal deed de ronde dat er 'straks niets meer mogelijk was'. Na verloop van tijd is de wet echter geïntegreerd in het beleid en is men eraan gewend geraakt. De kans dat de Ff-wet hetzelfde verloop zal hebben, is groot.

#### *Indirect betrokkenen*

Mensen die niet, nauwelijks of alleen zijdelings met de Ff-wet te maken hebben, bijvoorbeeld projectleiders en bedrijfscontactfunctionarissen, hebben over het algemeen geen uitgesproken mening over het soortenbeleid. Zij zijn zich bewust van het bestaan en de mogelijke invloed van de Ff-wet. Enkele hebben inhoudelijk kennis op dit terrein, bijvoorbeeld door persoonlijke interesse of eerdere werkzaamheden. Bijna alle ondervraagde personen in deze groep zijn van mening dat hun kennis over de wetgeving te beperkt is om er een concrete mening over te kunnen hebben. (De gecontacteerde personen die helemaal niets over natuurbeschermingswetgeving en/of natuurbeleid kwijt konden, zijn niet opgenomen in de informantelijst). Binnen hun werkzaamheden vertrouwen zij wat betreft soortenbeleid op de kennis van hun specialistische collega's. Tijdens de gesprekken is bij deze groep geen gesignaleerde angst voor het afblazen van projecten naar voren gekomen. Een enkeling gaf wel te kennen de inhoud van de Ff-wet enigszins ridicul te vinden tegen de achtergrond van sommige werkzaamheden, zoals activiteiten op bedrijventerreinen.

Deze bevindingen worden in figuur 3.1 verbeeld. Hierin stelt het grote blauwe blok de groep indirect betrokkenen voor, die geen positieve en geen negatieve houding hebben ten aanzien van de Ff-wet en andere natuurbeschermingswetgeving. De roodgroene blok-

ken zijn de direct betrokkenen, waarvan het grootste deel van de ondervraagden een gemengde houding had.



*Figuur 3.1 Houding ten aanzien van de Ff-wet*

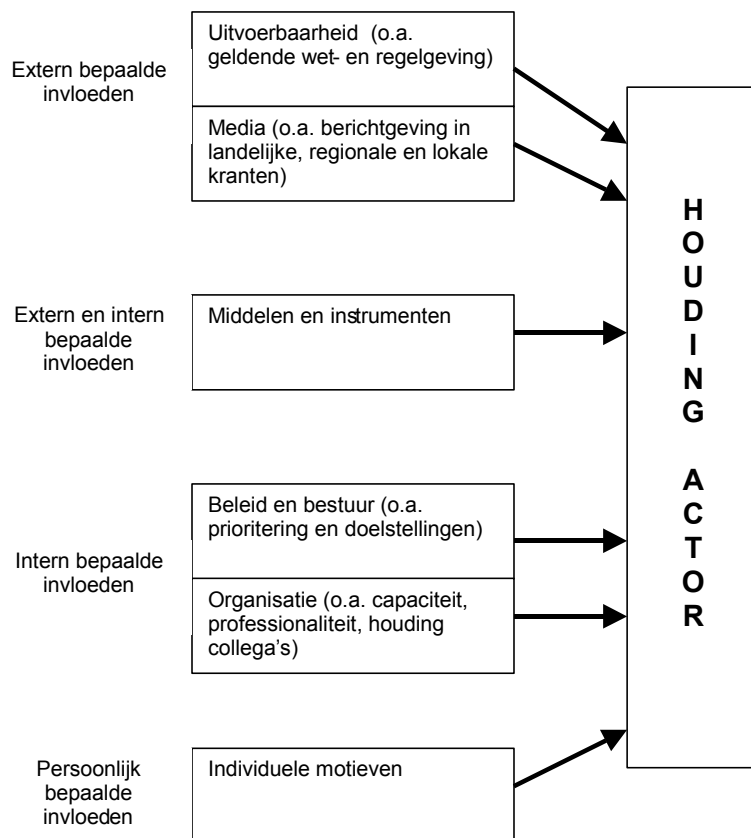
### 3.3 Thema's

Uit de gesprekken blijkt dat er een aantal terugkerende thema's zijn die zelfstandig en in samenhang van invloed zijn op de houding rondom natuurbeschermingswetgeving en natuurbeleid en met name rondom de Ff-wet. Dit zijn:

- praktische uitvoerbaarheid;
- instrumenten en middelen;
- media;
- beleid;
- organisatie;
- individuele motieven.

Deze rij thema's kwam geheel of gedeeltelijk in alle interviews terug. De mate van invloed per element op de natuurhouding verschilt per persoon. Dit bleek uit de gesprekken, maar is tijdens het onderzoek niet door middel van meting nagegaan. Er worden dus alleen kwalitatieve uitspraken over gedaan. Figuur 3.2 geeft de elementen schematisch weer.





Figuur 3.2 Invloeden

### 3.4 Praktische uitvoerbaarheid Ff-wet

#### *Interpretatie*

Dit thema gaat in op de praktische uitvoerbaarheid van de Ff-wet. Het waren vooral de medewerkers met een ecologische en juridische functie die hier een duidelijke mening over hadden. Enkel respondenten vinden de Ff-wet goed uitvoerbaar, het grootste deel heeft moeite met de praktische uitvoerbaarheid. Geïnterviewden die indirect met de Ff-wet te maken hebben, onthielden zich van duidelijke uitspraken. Zij horen of lezen wel eens dat de wetgeving haar doel voorbijschiet, maar kunnen niet met stelligheid zeggen of dat in werkelijkheid zo is.

Voor decentrale overheden is het moeilijk in te schatten hoe de Ff-wet geïnterpreteerd moet worden. Een letterlijke uitvoerbaarheid in de praktijk is onhaalbaar. Dieren worden bijvoorbeeld doodgereden en worden verstoord door landbouwactiviteiten, bosbeheerwerkzaamheden of recreatieactiviteiten. Onduidelijkheid omtrent interpretatie schept onzekerheid binnen een organisatie en heeft onder andere tot gevolg dat er verschillende richtingen aan de uitvoering worden gegeven. Een aantal organisaties heeft daarom een visie op de interpretatie van het soortenbeleid opgesteld. Zo heeft het Bosschap een

gedragslijn voor bosbeheer in het broedseizoen 2003 opgesteld.<sup>1</sup> Hierin staat welke activiteiten tijdens het broedseizoen in welk type bos wel en niet gedaan kunnen worden. Zie Bijlage 7 voor deze gedragscode ([www.boschap.nl](http://www.boschap.nl), 2003). De gemeente Rotterdam is één van de binnen deze studie onderzochte overheden. Deze gemeente maakt een eigen visie op de interpretatie van de Ff-wet. Rotterdam ontwikkelt een beleidskader dat als uitgangspunt zal dienen voor de omgang met het soortenbeleid binnen de gemeente. Dit beleidskader bestaat uit een signaleringskaart waarop door middel van kleuren staat aangegeven welke soorten er mogelijk in het gebied voorkomen en welke beschermingsstatus ze hebben. Per kleur staat beschreven welke stappen de betrokkene dient te doorlopen. Zie Bijlage 8 voor een uitgebreide beschrijving van dit beleidskader (Ensing, gemeente Rotterdam, 2003). In de haven van Rotterdam is vanaf 1995 specifiek sprake van natuurbeleid. Dit was met name gefocust op tijdelijke natuur, dynamiek en het samengaan van industrie en natuur. Door invoering van de Ff-wet is hier verandering in gekomen. Er kunnen zich soorten in de tijdelijke natuur ontwikkelen die opgenomen zijn in één van de lijsten van de Ff-wet. Het Havenbedrijf Rotterdam NV is daarom bezig met de ontwikkeling van een beleidsvisie ten aanzien van het omgaan met natuur en -beschermingswetgeving in het havengebied. De haven heeft binnen deze visie primair een industriële functie. Maar omdat ook binnen het havengebied natuurwaarden voorkomen, wordt er in de visie een omgangsvorm ontwikkeld over hoe met deze waarden omgegaan dient worden. Er wordt onder andere in uitgewerkt hoe terreinen ingericht dienen te worden en welke stappen hiervoor doorlopen moeten worden. Een flexibele inrichting is het uitgangspunt, zodat tijdelijke natuur niet de industriële bestemming in de toekomst kan belemmeren. Indien noodzakelijk moet natuur gemakkelijk verplaatst of gecompenseerd kunnen worden, waarbij het belangrijk is dat er geschikte gebieden voorhanden zijn. Men streeft naar een maximale benutting van kansen voor natuur, maar wil daarbij niet in de knel komen met regelgeving. Verder pleit het havenbedrijf voor mogelijkheden voor langetermijnonthefingen, parapluonthefingen, convenanten en compensatiemaatregelen. De beleidsvisie wordt in afstemming met de gemeente ontwikkeld.

Een gezamenlijk ontwikkelde en praktisch hanteerbare gedragslijn of beleidsvisie voor de eigen organisatie geeft de medewerkers praktische handvatten om met de ingewikkelde wetgeving binnen hun eigen werkerrein om te gaan. Tevens geeft het de betrokkenen het vertrouwen dat ze het soortenbeleid goed uitvoeren en draagt het bij aan de ontwikkeling van een positief draagvlak voor de Ff-wet. Hierbij moet ervoor worden gewaakt dat de gecreëerde zekerheid geen schijnzekerheid wordt. Ook de gedragslijn of beleidsvisie moet binnen de wet passen.

Een ander praktisch probleem dat meerdere malen werd genoemd, is de beperking die het broedseizoen oplegt. Beperkingen gelden zowel voor de bouw als voor de groenbeheerwerkzaamheden. In het ergste geval kan er vier maanden lang niets worden ondernomen (15 maart - 15 juli).

De Ff-wet gaat volgens respondenten erg ver. Dat de Ff-wet zijn doel voorbijschiet, is menigmaal genoemd tijdens de studie. Hiermee wordt met name bedoeld op het grote aantal zoogdieren dat is beschermd en het feit dat alle vogels bescherming genieten. Het is

---

<sup>1</sup> Een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) is door LNV in ontwerp die een aantal vrijstellingen van de verboden van de wet zal regelen ([www.boschap.nl](http://www.boschap.nl)).

moeilijk te accepteren dat een groot aantal algemeen voorkomende soorten (bijvoorbeeld konijnen, bruine kikkers en de spreeuw) beschermd is. Volgens een aantal geïnterviewde stadsecologen is dat niet nodig. Aan de andere kant zijn er volgens hen ook soorten die een strenger beschermingsregime nodig hebben dan nu het geval is (bijvoorbeeld de das).

Ook voor (compensatie)natuurontwikkeling moeten in het kader van de Ff-wet de gebruikelijke stappen en procedures worden doorlopen (natuurontwikkeling kan bijvoorbeeld aanwezige natuurwaarden aantasten of vernietigen, waarvoor een ontheffing moet worden aangevraagd). Dit zorgt ervoor dat aan natuurontwikkeling extra kosten en tijd zijn verbonden. Subsidietrajecten, waar natuurontwikkeling voor een groot deel van afhankelijk is, houden niet altijd rekening met de tijd die dit soort procedures inneemt. Het leidt tot frustratie dat het natuurontwikkeling moeilijk wordt gemaakt door natuurbeschermingswetgeving. Vooral waterschappen hebben met dit probleem te maken. Waterberging heeft tot gevolg dat de ecologie van een gebied verandert, waardoor bepaalde soorten er zullen verdwijnen en andere er zich zullen vestigen.

#### *Verschillende soorten gebieden vragen om een verschillende aanpak*

Nationale wetgeving blijkt op lokaal niveau vaak moeilijk toepasbaar te zijn. Zo is het ook het geval met de Ff-wet en de VHR. Er is sprake van verschillende soorten gebieden en infrastructuur en daarbij behorende activiteiten in Nederland. Overall is soortenbescherming van toepassing, zo ook op industrieterreinen, kantoorterreinen en in de stad en op bouwwerkzaamheden, industriële activiteiten en recreatie. Dit is voor betrokkenen niet altijd even goed te begrijpen en te accepteren. Een industriegebied heeft volgens geïnterviewden niet de kerntaak om natuur te huisvesten en te beschermen. Het wordt met name een probleem als bijzondere soorten zich bijvoorbeeld op braakliggende terreinen gaan vestigen. Tevens is het belemmerend dat voor de meer algemeen voorkomende soorten die op industrieterreinen leven ook ontheffing moet worden aangevraagd. Een industriegebied zou volgens geïnterviewden een andere interpretatie van de Ff-wet nodig hebben dan bijvoorbeeld een woon- of natuurgebied. Een specifieke interpretatie en gedragscode per type gebied of activiteit zal bij kunnen dragen aan een betere acceptatie van de Ff-wet en VHR, waarbij moet weer worden gewaakt dat je je niet op het terrein van het gebiedenbeleid gaat begeven.

Zoals al eerder genoemd kan de Ff-wet initiatieven voor de ontwikkeling van tijdelijke natuur belemmeren. Gemeenten en particulieren worden huiverig voor het braak laten liggen of een tijdelijke invulling geven van terrein uit angst dat er zich beschermde soorten zullen gaan vestigen, waardoor de ontwikkelingsmogelijkheden van terreinen worden belemmerd. Ontwikkelingsgebieden kunnen tijdelijk een recreatie- of natuurfunctie krijgen. Eigenaars en/of ontwikkelaars doen dit alleen als dit de ontwikkelingsmogelijkheden voor de toekomst niet aantast. Indien tijdelijke natuur deze mogelijkheden belemmert, zal men eerder kiezen voor intensief beheer wat voorkomt dat flora en fauna zich er ontwikkelen/vestigen.

Boeren kampen met eenzelfde soort probleem. Zij zijn bang dat er pluizen van beschermde florasoorten overwaaien naar hun land of dat er beschermde diersoorten zich op of in de omgeving van het land vestigen. Tevens krijgen zij niet altijd (tijdig) toestemming om dieren die schade veroorzaken te verjagen. De Ff-wet roept hierdoor weerstand op bij boeren en plattelandsgemeenten, wat doorwerkt in het draagvlak voor agrarisch natuurbe-

heer. Volgens geïnterviewden van agrarische gemeenten vinden veel boeren de Ff-wet te streng om nog normaal landbouw te kunnen bedrijven.

#### *Andere elementen die uitvoering belemmeren*

De wet geeft particulieren en maatschappelijke organisaties handvatten om ruimtelijke ontwikkelingen die schadelijk voor natuur zijn, tegen te houden, aan te passen of te vertragen. Men is bang dat men de wet niet alleen ten behoeve van het behoud van natuur, maar ook voor het tegenhouden van ongewenste bouwontwikkelingen gebruikt. Dit gevoel begon met de rechtszaken die zijn gevoerd rondom de korenwolf in Zuid-Limburg, aangespannen door vereniging Das en Boom. De Ff-wet is daarna ook door particulieren ter hand genomen. Dit kan tot wantrouwen rondom het voorkomen van soorten leiden.

Door gebrek aan duidelijke definities, met name ten aanzien van ontheffingsaanvragen, vinden betrokkenen het moeilijk om met de wet te werken. Wanneer heeft een project een status van dwingende reden van openbaar belang, wat is een goed alternatief, wat is goede compensatie en wanneer pas je die toe, wat is een levensvatbare populatie, wanneer is een onderzoek goed uitgevoerd, wanneer is de aangeleverde informatie voor een ontheffing voldoende? Een groot aantal van de geïnterviewden verklaarde meer duidelijkheid nodig te hebben. Bij bijvoorbeeld een MER-procedure dient een aantal duidelijk omschreven vragen te worden beantwoord. Een ontheffingsaanvraag voor de Ff-wet is niet zo limitatief, waardoor het voor partijen onduidelijk is wanneer de ontheffingsaanvraag goed is uitgevoerd. Een onvolledige ontheffingsaanvraag kan enkele maanden vertraging opleveren. Er is behoefte aan een duidelijke handleiding en informatie/beschrijvingen van voorbeelden uit de praktijk.

### **3.5 Instrumenten**

Het belangrijkste instrument dat tijdens de interviews naar voren is gekomen, is kennis. Dit instrument kan worden onderverdeeld in procedurele kennis en ecologische kennis. Er spelen ten aanzien van natuurontwikkeling, de Ff-wet en andere natuurbeschermingswet- en regelgeving nog andere instrumenten. Deze worden binnen dit kader achterwege gelaten.

#### *Procedurele kennis*

De natuurbeleidsmedewerkers vinden dat zij redelijk tot goed op de hoogte zijn van de procedurele kennis rondom natuurbescherming. Waterschappen en provincies hebben over het algemeen een jurist in dienst die zich volledig met natuurbeschermingswetgeving bezighoudt. Toen de natuurbeleidsmedewerkers te maken kregen met de Ff-wet, hebben zij door zelfstudie (literatuur en internet), soms in aanvulling met een cursus, hun kennis over deze wetgeving en de invloed ervan ontwikkeld. Voor ecologen is de materie over soorten beter te begrijpen dan voor leken; voor het procedurele gedeelte geldt dit voor de juristen. Desalniettemin is natuurbeschermingswetgeving, met name de Ff-wet, ingewikkeld, veelomvattend en niet overal even duidelijk. De kennis over de Ff-wet, VHR en Nb-wet is bij bijna niemand volledig. Drie geïnterviewden gaven aan dat het aanvragen van een ontheffing soms tot vertraging kan leiden omdat het niet altijd even duidelijk is wanneer er voldoende informatie is aangeleverd/onderzoek is uitgevoerd ten behoeve van de aanvraag

en de aanvraag dus volledig is. Men heeft behoefte aan een duidelijker stappenplan voor ontheffingsaanvragen, zodat men precies weet waar een ontheffingsaanvraag aan moet voldoen. De meeste geïnterviewden gaven aan dat ze zich niet tot nauwelijks hebben voorbereid op de introductie van de Ff-wet. Twee respondenten hebben zich van tevoren verdiept in de VHR en de verwachte invulling van de Ff-wet. Toch waren alle respondenten van gemeenten en waterschappen het er over eens dat het Ministerie van LNV meer informatie en begeleiding aan het proces had moeten geven. Provincies lijken wat beter te zijn voorgelicht. Met de informatie die er nu ligt, is het moeilijk om op de nieuwe natuurbeschermingwet te anticiperen. Door meerdere geïnterviewden is de behoefte aan betrokkenheid van de centrale beleidsdirecties en/of de regiodirecties van LNV bij planvorming van projecten uitgesproken. Waterschappen en gemeenten willen tussentijds (en niet pas na de beoordeling van de ontheffingsaanvraag) advies ontvangen ten aanzien van hun plannen, onderzoeken en ontheffingsaanvraag. Men is zich ervan bewust dat dit advies los zal staan van de beoordeling, maar het geeft een idee of men op de goede weg is of niet.

De procedurele kennis blijkt alleen bij de specialisten aanwezig te zijn. De praktijk leert echter dat ook veel niet-gespecialiseerde personen indirect en soms ook direct met de wet te maken (kunnen) krijgen. Voor hen is het ter kennis nemen, interpreteren en uitvoeren moeilijk. Procedurele kennis is bij hen nauwelijks aanwezig. Men is wel op de hoogte van het bestaan van de Ff-wet en de mogelijke invloed ervan. Over het algemeen blijkt dit voldoende te zijn. In de praktijk kunnen er echter problemen ontstaan bij onder andere beheerders en wetshandhavers (politie). Zij weten niet altijd precies wat ze wel en niet mogen, moeten en wanneer. Wanneer bewoners bijvoorbeeld klagen over te hoge bermen, kan een beheerder nog wel eens aan deze klacht toegeven en te vroeg maaien. Bij de ontwikkeling van ruimtelijke plannen is men niet altijd goed op de hoogte van de stappen die in het kader van de Ff-wet moeten worden genomen en het tijdstip waarop dit dient te gebeuren, waardoor deze soms te laat of helemaal niet uitgevoerd worden. Dit laatste kan leiden tot irritatie en frustratie en de reden vormen voor onderlinge spanningen tussen verschillende beleidsmedewerkers en/of afdelingen.

### *Ecologische kennis*

Alle geïnterviewde specialisten van gemeenten, met uitzondering van die binnen de gemeente Boxtel, geven aan dat de systematisch beschikbare ecologische kennis over het gemeentelijk grondgebied niet op orde is. Dit wordt als een ernstig probleem ervaren. Voor een juiste afweging is goede en volledige informatie een basisvereiste. Het uitvoeren van ecologisch onderzoek kost tijd en geld. Uit de inventarisatie kan in het ergste geval blijken dat er niets op een locatie mag worden ontwikkeld. Veelal is er al een heel onderzoekstraject doorlopen (bijvoorbeeld een marktverkenning) voordat er een soortenonderzoek plaatsvindt. Het permanent beschikbaar hebben van actuele ecologische informatie gekoppeld aan geografische informatie geeft een organisatie vroegtijdig inzicht in mogelijkheden voor ruimtelijke ingrepen en kan onzekerheden wegnemen.

In de meeste casestudiegemeenten (onder andere Rotterdam, Zoetermeer, Dordrecht) wordt er momenteel nagedacht over een goede manier van systematiseren van ecologische kennis. Een goed ecologisch informatiesysteem houdt in dat voor het gehele gebied in meer of mindere mate bekend is wat er voorkomt, voor kan komen en wat de bescher-

mingsstatus van deze soorten is. Deze informatie dient redelijk up to date te zijn. Geen van de geïnterviewde gemeenten beschikt over een volledige soortendatabank. De gemeenten Dordrecht en Zoetermeer voeren regelmatig een uitvoerige monitor uit. De andere onder-vraagde gemeenten monitoren niet of alleen specifieke soorten zoals weidevogels en vleermuizen. De provincie Zuid-Holland heeft de tweejaarlijkse monitor 'De staat van de natuur' gestaakt, in het kader van bezuinigingen. De provincie Noord-Brabant voert nog wel een monitor uit. De goede kwaliteit van de gebiedsinventarisaties en monitor van de provincie Noord-Brabant wordt als één van de redenen genoemd waarom de gemeente 's-Hertogenbosch geen periodieke monitor uitvoert. Over het algemeen is gebrek aan financiële middelen de beperkende factor voor de ontwikkeling van een soortendatabank en een regelmatige monitor. Een goede database zou geld voor onder andere inventarisatieonderzoek kunnen besparen, maar ook vroegtijdige zekerheid kunnen verschaffen over de ontwikkelingsmogelijkheden van locaties.

Wanneer er specifieke ecologische informatie nodig is, bijvoorbeeld ten behoeve van een bouwplan, wordt er in bestaande informatie gezocht, wordt de provincie om informatie gevraagd, wordt bestaande informatie gekocht (bijvoorbeeld bij het Natuurloket), specialisten ingehuurd of wordt vrijwilligers om informatie gevraagd. Door de geïnterviewden zijn onder andere de volgende informatiebronnen genoemd:

- De provincie. Deze verschaft de aanwezige soorteninformatie relatief goedkoop of gratis. De informatie is niet altijd volledig;
- Het Natuurloket. Hier moet de specifiekere informatie worden gekocht. De informatie is niet altijd voldoende gedetailleerd omdat het Natuurloket gebieden van 1 km<sup>2</sup> hanteert. Met name voor steden is deze afmeting te groot;
- Vrijwilligers. Veel vrijwillige natuurorganisaties maken inventarisaties van soorten die in de gemeente of regio voorkomen. Deze vrijwilligers spelen een belangrijke rol in het kader van informatievoorziening rondom soorten. Sommige gemeenten gebruiken deze informatie alleen indicatief, ter verfijning of als aanvulling<sup>1</sup>;
- Gespecialiseerde onderzoeksbureaus. Deze worden vooral ingezet bij ruimtelijke plannen.<sup>2</sup>

Een actie die uit het gebrek aan actuele ecologische informatie is voortgekomen, is de ontwikkeling van Ecolog. Dit is een applicatie waarmee flora- en faunagegevens kunnen worden geregistreerd, onderhouden en geraadpleegd. Dit programma wordt gekoppeld aan een GIS waardoor de gegevens kunnen worden gebruikt voor analyses en kunnen worden gecombineerd met andere gegevens zoals bijvoorbeeld bestemmingsplannen. Ecolog is ontwikkeld door ecologen van verschillende gemeenten<sup>3</sup> en Vicrea Solutions BV, met behulp van Rijkssubsidie. Zie Bijlage 9 voor meer informatie over Ecolog.

Een aantal casestudiegemeenten willen Ecolog aanschaffen. Onder de geïnterviewde gemeenten zijn er ook die hun eigen ecologische kennisysteem willen ontwikkelen, waar-

---

<sup>1</sup> Zie voor meer informatie over de rol van bewoners en natuurorganisaties het onderzoek van Alterra: R. Snep, C. Aalbers, R. Kwak, *Ecologische kennis en participatie binnen gemeenten*. Nog in uitvoering tijdens dit onderzoek.

<sup>2</sup> LASER bekijkt of er een keurmerk ontwikkeld kan worden dat de kwaliteit van flora en faunagegevens kan waarborgen.

<sup>3</sup> Amersfoort, Arnhem, Ede, Haarlem, Groningen, Bureau Stadsnatuur Rotterdam, stadsdeel Osdorp.

onder de gemeente Rotterdam, zoals al eerder naar voren is gekomen. Er moet worden benadrukt dat het vullen en actueel houden van ecologische informatiesystemen het grootste probleem is in verband met de permanente kosten die hieraan zijn verbonden.

Voor gemeenten is het vaak een moeilijke afweging of ecologische kennis het beste gekocht/gehuurd kan worden of door de gemeente zelf moet worden geïnventariseerd en beheerd. Gebrek aan financiële middelen speelt bij beide opties een rol.

De gemeente Rotterdam wilde aanvankelijk de ecologische kennis zelf in huis hebben in de vorm van een eigen ecologisch onderzoeks-/adviesbureau. In 1997 is het Bureau Stadsnatuur Rotterdam (BsR) opgericht. Dit bureau had als taak om soorten in kaart te brengen en hanteerbaar te maken voor beleid en implementatie en om de gegevens te verspreiden onder belanghebbenden en belangstellenden. In 2003 is het bureau door de gemeente afgestoten en verzelfstandigd. De gemeente huurt BsR nu in als er ecologische kennis nodig is.<sup>1</sup> De signaleringskaart die de gemeente ontwikkelt, wordt mede op basis van ecologische gegevens van BsR gemaakt.

#### *Informatie- en kennisverstrekking vanuit LNV*

De Ff-wet is bij veel gemeenten zwaar gevallen. Hoewel bekend was dat het wetsvoorstel er lag, is men toch overvallen. Waterschappen en provincies lijken beter voorbereid te zijn geweest.

Het wordt het ministerie van LNV<sup>2</sup> kwalijk genomen dat er niet beter is gecommuniceerd over de introductie en de gevolgen van de Ff-wet. Het ministerie heeft te weinig financiële en procesmatige begeleiding gegeven aan decentrale overheden. Extra kosten die onder andere zijn genoemd, zijn: meer onderzoek, scholingskosten, extra capaciteit, drukkosten.

Verschillende respondenten bij met name gemeenten hebben het gevoel dat ze niet goed zijn begeleid en vinden dat het ministerie te weinig contact onderhoudt. Daardoor is LNV niet goed op de hoogte van de problemen 'op de werkvloer', waardoor de uitvoerbaarheid van de wet niet goed wordt getoetst. De behoefte aan contact met LNV centraal en de regiodirecties is tijdens meerdere interviews genoemd. Een medewerker van Waterschap de Dommel deelde mee dat het zeer gewaardeerd werd dat de regiodirectie recentelijk bij het waterschap langs was geweest om voorlichting te geven over de Ff-wet en vragen hierover te beantwoorden.

Dezelfde respondenten vinden de centrale beleidsdirecties, maar vooral de regiodirecties van LNV, echter wel goed bereikbaar voor vragen. Ze hebben het idee dat hun vragen serieus worden behandeld. Gemeenten zoeken over het algemeen eerst contact met de provincie<sup>3</sup>, daarna met de regiodirectie. Waterschap en provincie zoeken het eerst contact met de regiodirectie.

---

<sup>1</sup> zie voor meer informatie over BsR: [www.nmr.nl/bsr](http://www.nmr.nl/bsr)

<sup>2</sup> Het Ministerie heeft aangegeven meer te gaan investeren in de uitbreiding van ecologische kennis. Tevens vinden er verbeteringen plaats ten aanzien van communicatie, onder andere aanpassing van de website.

<sup>3</sup> De provincie geniet veel vertrouwen en waardering bij bestuurders en beleidsmedewerkers van de meeste casestudiegemeenten. De provincie is de instantie die het eerste om advies wordt gevraagd bij vraagstukken op het gebied van natuur en natuurwetgeving. Met name de Brabantse gemeenten (drie van de vier casestudiegemeenten) zijn tevreden over de communicatie en dienstverlening en spreken van een interactieve wederzijdse benadering.

### 3.6 Media

Media spelen een zeer belangrijke rol bij het beoordelingsproces van mensen. Denk hierbij aan reclame en aan verkiezingscampagnes. Ook bij natuurbeleid hebben media een belangrijke bepalende rol gespeeld bij het individuele en gemeenschappelijke oordeel rondom Ff-wet en VHR. De media hebben de laatste jaren een negatief imago rondom natuurbeschermingsrecht doen ontstaan. Dit begon in 1999 met de berichtgeving rondom bedrijventerrein Avantis en de (mogelijke) aanwezigheid van veldhamsters (korenwolven). Vanaf dat moment is er, met name door de regionale dagbladen, veel aandacht besteed aan de invloed van de VHR en Ff-wet op ruimtelijke ingrepen. Aanvankelijk leek er een ware hetze te ontstaan rondom de VHR, Ff-wet en hun invloed op ruimtelijke ontwikkelingen. Na een aantal jaren lijkt de mediabelangstelling rondom Ff-wet en ruimtelijke ordening wat af te nemen en soms wat neutraler van aard te worden. Dit kan erop duiden dat de implementatie van de Ff-wet en VHR binnen de ruimtelijke ordening meer ingebed raakt. Tevens blijken de meeste 'tegengehouden' projecten na procedures en aanpassingen toch te worden uitgevoerd en heeft het grootste deel van de ruimtelijkeordeningsprojecten in Nederland geen problemen met de Ff-wet.

Bijlage 10 geeft voorbeelden van twee artikelen over de Ff-wet en VHR. De volgende elementen zijn in veel artikelen terug te vinden:

- pakkende koppen 'Korenwolf boekt overwinning op bedrijventerrein' *NRC Handelsblad*, 16 januari 2001; 'Woelmuis bedreigt kameleon-dorp' *NRC Handelsblad*, 25 oktober 2000; 'Kamsalamander verijdelt bouwplan' *Algemeen Dagblad*, 29 augustus 2000;
- er wordt nadruk gelegd op de grootte van de diersoorten. Grootte wordt vaak geassocieerd met de mate van belang (zie Bijlage 10: 'nietelige beestjes'; 'zandhagedis: 11 tot 17 cm'; 'slechts enkele millimeters groot');
- het profileren van dier- en plantensoorten in de derde vorm enkel- en meervoud alsof zij bewust een habitat kiezen in een plangebied (zie Bijlage 10: 'de korenwolf en zijn vriendjes verhinderen in heel Nederland de aanleg van wegen en gebouwen'; 'bij Ede besloot de zandhagedis te gaan zonnen op het talud van snelweg A12, zodat Rijkswaterstaat de verbreding van de weg vijftien meter verderop moet realiseren');
- een hoge mate van ridiculisering;
- twijfel over de aanwezigheid van soorten (zie Bijlage 10: 'concrete bewijzen ontbreken echter'; 'die voorzichtig aan het tere groen trok om te verifiëren of de milieubeschermers de wespenorchis niet stiekem zelf in de grond hadden gestopt');
- de insinuatie dat natuurorganisaties blij zijn met de ontwikkelingen;
- het ontbreken van details;
- de bedragen die bij compensatie gemoeid zijn 'het besluit van het gemeentebestuur om 115.000 euro uit te trekken voor de aanleg van een paddenpoel in Almere Poort' (*Gooi en Eemlander*, 16 januari 2004);
- het weergeven van de situatie als een fait accompli: de ruimtelijke ingreep gaat niet door, terwijl het proces over het algemeen nog lopende is.

Alle geïnterviewden zijn van mening dat de media een grote invloed hebben gehad op de houding ten aanzien van soortbescherming bij indirect betrokkenen en buitenstaanders. Deze groep heeft enkele jaren hoofdzakelijk berichtgeving onder ogen gekregen die



de nadruk legde op de belemmerende werking van soortbescherming. Zij zijn niet altijd in staat om de onwaarheden uit de artikelen te filteren. Op mensen die in professionele zin direct of indirect met soortbescherming te maken hebben, hebben media veel minder de houding ten aanzien van soortbescherming bepaald. Irritatie was eerder het gevolg. Verschillende geïnterviewden hebben te maken gehad met artikelen die informatie over soortbescherming en ruimtelijke projecten binnen hun gemeente verkeerd weergaven.

*Natuuronderzoek in de media*

Het natuuronderzoek dat in 2001 en 2002 aan de Van Leeuwenhoeklaan heeft plaatsgevonden heeft voor de nodige opschudding gezorgd, naar aanleiding van het opduiken van een kleine modderkruiper in een van de vijvers in het gebied. De *Haagse Courant* greep deze ontdekking aan om te suggereren dat dit kleine visje wel eens toekomstige bouwplannen zou kunnen dwarsbomen. De gemeente ontwikkelt namelijk bouwplannen voor dit gebied. Voordat er echter gebouwd gaat worden, wordt de natuur in kaart gebracht, zodat er in de verdere planvorming rekening kan worden gehouden met de aangetroffen en te beschermen soorten. De inzet van de gemeente is dat deze soorten meer armslag krijgen in de nieuwe situatie! Helaas is door het krantenartikel, nu ook in Zoetermeer de indruk ontstaan dat je bij de planontwikkeling alleen maar last hebt van natuurwaarden en je die dus beter kunt voorkomen!  
www.zoetermeer.nl, 2003

*Kader 3.1 Modderkruipers in Zoetermeer*

Dit kan meerdere oorzaken hebben. Ten eerste zitten zowel de plannen voor ruimtelijke ingrepen, als de Ff-wet ingewikkeld in elkaar, waardoor het voor journalisten moeilijk is om de informatie juist weer te geven. Tevens neemt men vaak niet genoeg tijd om het verhaal goed te verifiëren. Beleidsmedewerkers die hun natuurprojecten in een kwaad daglicht zien geplaatst in de media, reageren vaak met een tegenartikel of een vermelding op de website waarin ze de situatie op de juiste manier uitleggen.

*Verplaatsing van een dassenburcht in de media*

In de gemeente Oss wordt het bedrijventerrein Vorstengrafdonk ontwikkeld. Tijdens de ontwikkeling is een dassenburcht ontdekt. Deze burcht is verplaatst, zodat de ontwikkeling van het bedrijventerrein door kon gaan. De plannen voor de verplaatsing van de dassenburcht zijn verkeerd in de media terechtgekomen. De kosten voor de verplaatsing zijn door de media schromelijk overdreven (gemeente Oss, 2003).

*Kader 3.2 Dassenburcht op planlocatie*

Artikelen in kranten en vakbladen rondom de Ff-wet en VHR hebben volgens de geïnterviewden vooral bij burgers veel onrust gebracht. Het 'Nederland gaat op slot'-gevoel is bij burgers waarschijnlijk grotendeels het gevolg van de media-uitingen.

### 3.7 Prioriteit voor natuur

Natuurbeleid heeft niet altijd hoge prioriteit. Onderwerpen als veiligheid en werkgelegenheid krijgen vaak meer aandacht. Het draagvlak voor dit soort onderwerpen is over het algemeen groter, zowel bij burger als bij gemeenteraad. Natuur krijgt met name aandacht als het in het verlengde van een mooie groene woonomgeving en recreatievoorzieningen kan worden beschouwd en dusdanig, als een strategisch instrument kan worden ingezet. Natuur en met name 'groen' dragen bij aan het imago van een gemeente, regio of provincie. Veel plaatsen profileren zich als zijnde een groene woonomgeving, onder andere om hogere inkomens te trekken. Het gaat daarbij vooral om aangelegde, goed toegankelijke natuur zoals parken en plantsoenen. De visuele waarde is daarbij meestal belangrijker dan de ecologische waarde. Zelden wordt de intrinsieke waarde van natuur als kernpunt beschouwd. Met andere woorden: 'Wel mensen voor natuur en natuur voor mensen. Maar niet Natuur voor natuur', aldus wethouder Ger van den Oetelaar van gemeente Boxtel. Het belang van een goed functionerend ecologisch systeem (een duurzaam ecologisch netwerk voor soorten) vindt zelden een plaats in gemeentelijk beleid. Het gemeentelijk beleid is nog steeds erg gericht op gebruiksgroen zoals plantsoenen en parken en dus op kwantiteit in plaats van kwaliteit.

Enkele geïnterviewden stelden dat het hun gemeente ontbreekt aan ambitie op het gebied van natuurdoelstellingen. De beleidsplannen blijven gemakkelijk steken in vaagheden. Zonder een ecologische onderbouwing, uitvoeringsparagraaf, duidelijke en meetbare doelstellingen, voldoende financiële middelen en een langetermijnvisie wordt een theoretisch en praktisch kader gemist waarmee gewerkt kan worden. Vooral natuurontwikkeling komt daardoor moeilijk van de grond. Over het natuuronderhoud waren de respondenten over het algemeen tevreden. Angst voor discussie met de gemeenteraad of bevolking is een aantal malen als reden genoemd voor het uitblijven van concrete ambitieuze natuurdoelstellingen. Het bestuur van de gemeente Boxtel vormt hier een uitzondering op. Deze gemeente heeft bijvoorbeeld biodiversiteitsdoelen in de beleidsplannen opgenomen en streeft daarbij ook internationale doelstellingen na. De intrinsieke waarde van het systeem is hierbij één van de belangrijkste uitgangspunten.

#### *Actief natuurbeleid in Boxtel*

In de gemeente wordt het project Lokaal Ecologisch Raamwerk uitgevoerd dat er op is gericht om diverse gemeentelijke bermen en oeverhoekjes landschappelijk, ecologisch en cultuurhistorisch verantwoord in te richten om daarmee onder andere versnippering op te heffen. Verschillende dier- en plantensoorten kunnen in de toekomst gebruik maken van de beplantingen die aangebracht worden. Boxtel is één van de eerste gemeenten die daadwerkelijk vanuit een brede visie werk maakt van de uitvoering van deze gemeentelijke taak, dat een aanvulling vormt op de taken van rijk en provincie. De gemeente Boxtel laat zien dat ook een gemeente flink kan bijdragen aan natuurontwikkeling. De gemeente hoopt dat de Boxtelse ervaring ook door andere gemeenten gebruikt gaat worden. Dit project is een onderdeel van project Het Groene Woud en wordt gedeeltelijk gefinancierd vanuit het Europese fonds Interreg IIIA ([www.boxtel.nl](http://www.boxtel.nl), 2003).

#### *Kader 3.3 Project Lokaal Ecologisch Raamwerk, gemeente Boxtel*

De natuurbeleidsambtenaren met wie is gesproken vonden het allen belangrijk om een wethouder (of bestuur) achter zich te hebben die zich inzet voor natuur. Een wethouder kan het draagvlak bij collega's vergroten en heeft invloed op de gemeenteraad en de uiteindelijke uitvoering. Een inspirerende bestuurder met fascinatie voor natuur kan een heel ambtelijk apparaat enthousiast maken. Gebrek aan natuurinteresse daarentegen kan een belangrijke bron van frustratie voor natuurbeleidsmedewerkers zijn.

Natuur is meer binnen het gemeentelijk beleid gaan leven. Dit komt mede door de Ff-wet. Gemeenten kunnen tegenwoordig binnen het kader van de ruimtelijke inrichting niet meer om natuurbeschermingswetgeving heen, terwijl men vroeger dacht dit nog wel te kunnen.

#### *Project de Groene Loper in Helmond*

In Helmond maakt een aantal bedrijven aan de Zuid-Willemsvaart plaats voor woningbouw. Een deel van dit plangebied valt binnen de Groene en Ecologische Hoofdstructuur, deels met de planologische status van Natuurkerngebied. Ten tijde van de planontwikkeling had men het idee dat dit feit het woningbouwplan niet zou kunnen belemmeren, mede omdat de GHS/EHS hier grotendeels de bestemming industrieterrein had. En de naam 'De Groene Loper' suggereerde de goede bedoelingen. Ook de provincie leek geen bezwaar te hebben. Maar medio 2003 heeft de Raad van State het plan afgewezen. De maatschappelijke noodzaak van aantasting van natuurwaarden was onvoldoende aangetoond.

In september kreeg de gemeente alsnog toestemming van rijk en provincie voor het bestemmingsplan, omdat er een maximaal compensatieplan is uitgewerkt. De raadscommissie Ruimtelijk-Fysiek en de gemeenteraad zijn inmiddels akkoord met het plan. (*Eindhovens Dagblad*, 2002, 2003).

Gemeente en projectontwikkelaar liepen met hun plannen vooruit op de mogelijkheden. Het feit dat de Groene Loper deels Groene Hoofdstructuur is, had de gemeente aan kunnen zetten om het gebied te inventariseren op natuurwaarden (onder andere soorten) en om te onderzoeken of het project ruimtelijk mogelijk was. Ten tijde van de eerste planvorming heerste in Nederland nog de cultuur dat grootschalige ruimtelijk-economische projecten zwaarder wegen dan natuurwaarden. Ook de provincie leek hierin mee te gaan. Te laat werd er dus naar de eisen vanuit natuurbeschermingswetgeving gekeken en tevens werd de invloed daarvan onderschat. Uiteindelijk lijkt het plan toch door te gaan, maar met de nodige stress op de valreep en een extra kostenpost voor gemeente, projectontwikkelaar en eigenaar.

Dergelijke ervaringen dragen er toe bij dat gemeenten en ontwikkelaars de Flora- en faunawet en andere natuurbeschermingswetgeving als een belemmering en een kostenpost zien. Een nare bijzaak rondom 'natuur' blijft achter. Aan de andere kant is het gevolg dat er in Helmond bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen tegenwoordig tijdig de uitgangspunten van natuurwetgeving in de plannen worden geïntegreerd, dat er advies wordt gevraagd aan deskundigen en dat vaker en tijdig inventarisaties plaatsvinden. Van fouten leert men tenslotte. Maar het resultaat blijft hachelijk wanneer 'natuur' als iets hinderlijks wordt beschouwd, en niet als een kwaliteit waar je zorgvuldig mee om moet gaan en die niet op afroep beschikbaar is (Gremmen, 2003, *Eindhovens Dagblad*, 2002/2003)

#### *Kader 3.4 Project De Groene Loper, Helmond*

Veel gemeenten hebben natuur tegenwoordig als vast (soms geïntegreerd) onderwerp op de bestuursagenda staan.

Waterschappen en provincies hebben een langere natuurbeleidstraditie. Hierdoor zijn natuurontwikkeling en -bescherming bij hen integraler binnen het beleid aanwezig. Maar ook hier blijft de kern dat natuurdoelstellingen afgewogen dienen te worden tegenover an-

dere doelstellingen. Het is echter juist de altijd aanwezige afweging tussen natuur en andere beleidsthema's die de meeste geïnterviewden de uitdaging van hun werk vinden.

### 3.8 Organisatie

#### *Organisatiestructuur*

Iedere decentrale overheid heeft zijn eigen organisatiestructuur. Deze is onder andere afhankelijk van de grootte, bijzonderheden van het gebied, traditie en geschiedenis van de organisatie.

Er is bij gemeenten en provincies relatief weinig capaciteit voor natuurbeleid in vergelijking met andere beleidsonderwerpen. De capaciteit is de laatste tijd wel toegenomen, met name bij provincies. Bij gemeenten is bijna nooit een zelfstandige (sub)afdeling natuur aanwezig, bij provincies en waterschappen wel. Natuurbeleid is bij gemeenten veelal ondergebracht in één of meerdere (sub)afdelingen, zoals milieu, recreatie, groenbeheer en ruimtelijke ordening. Hierdoor zijn veel ambtenaren indirect en parttime met natuurbeleid bezig en slechts weinigen op een fulltime basis. De gemeente 's-Hertogenbosch kan als uitzondering worden beschouwd. Binnen het team Planologie van de Afdeling Openbare Ruimte en Verkeer zijn drie ecologen werkzaam. Zij hebben als doel natuur en groen in gemeentelijke activiteiten te integreren. Daarnaast worden eigen projecten op het gebied van groen in en om de stad uitgevoerd.

De reden dat er nauwelijks zelfstandige natuurafdelingen zijn, ligt in het feit dat natuur nog niet zo lang een beleidsonderwerp van relevantie is, er relatief weinig middelen naar toe gaan en het lange tijd synoniem was voor de groenvoorziening. Nog steeds is het relatieve belang van natuur, zoals al eerder is genoemd, klein in vergelijking met andere vraagstukken zoals bijvoorbeeld economische groei en veiligheid.

Het ontbreken van aparte natuurafdelingen kan als resultaat hebben dat natuur in meerdere afdelingen is geïntegreerd, waardoor de verantwoordelijkheid ervoor wordt verdeeld. Integratie en tijdige betrokkenheid kunnen het gevolg zijn. Het laten versloffen van de natuurtaken kan het andere uiterste zijn.

#### *Specialisten*

Grotere gemeenten hebben over het algemeen meer middelen om meer arbeidscapaciteit aan natuur te besteden. Voorbeelden hiervan zijn de gemeenten Zoetermeer, Oss, Rotterdam en Den Haag die alle één of meerdere ecologen in dienst hebben. De provincie Noord-Brabant heeft een afdeling Natuur en Landschap en de provincie Zuid-Holland heeft een Bureau Natuur. Met name na de invoering van de Ff-wet heeft er een uitbreiding van specialisten op het gebied van natuur plaatsgevonden.

Kleinere gemeenten hebben weinig middelen om (voldoende) specialistische natuurbeleidsmedewerkers te financieren. Een kleine gemeente heeft geluk als de persoon die natuur op zijn bordje heeft, zich inzet om zich de benodigde kennis eigen te maken, deze zo goed mogelijk weet te implementeren en voldoende tijd kan vrijmaken ten behoeve van de werkzaamheden op het gebied van natuur.

Bij alle geïnterviewde gemeenten is de werkdruk op het gebied van natuur hoog. Soms is er gebrek aan capaciteit. Dit zal bij andere gemeenten in Nederland waarschijnlijk

ook het geval zijn. Gebrek aan financiële middelen en prioriteit is volgens de geïnterviewden de algemene belemmering. De ecologen van het Team Ecologie van 's-Hertogenbosch benadrukken dat door de inzet van ecologen in projecten in een vroegtijdig stadium rekening gehouden kan worden met natuurwaarden waardoor kansen op het gebied van natuur en landschap kunnen worden benut en de eisen ten aanzien van de Ff-wet in het project kunnen worden opgenomen. Hierdoor kunnen onder andere vertragingen en daarmee extra kosten worden voorkomen.

De natuurbeleidsmedewerkers met wie is gesproken, hebben het gevoel dat zij de 'spin in het web' zijn op het gebied van natuur. Zij zijn degenen die alle kennis ten aanzien van natuurbescherming en -ontwikkeling hebben, die ecologie in alle projecten moeten integreren, het onderwerp natuur moeten aansnijden bij collega's en hen moeten informeren. Het wordt niet als een probleem gezien dat alleen zij de specialistische kennis hebben. Projectleiders en beheerders dienen echter wel wat algemene kennis over natuurbeschermingswetgeving te hebben. 'Men moet de klok wel hebben horen luiden, maar hoeft niet precies te weten waar de klepel hangt.'

In het verleden hebben natuurbeleidsmedewerkers nogal eens het gevoel gehad dat hun pleidooi voor natuur niet serieus werd genomen. De invoering van de Ff-wet is door enkele geïnterviewde beleidsmedewerkers toegejuicht omdat deze wet hen in staat stelt om natuurvraagstukken serieus onder de aandacht te brengen, natuur in projecten te integreren en meer voor elkaar te krijgen op het gebied van natuurontwikkeling en -bescherming. Door de Ff-wet ontstaat er een interactie tussen partijen die vroeger weinig met elkaar omgingen. Alle geïnterviewden met weinig tot geen kennis van ecologie of natuurbeschermingswetgeving geven aan dat ze bij vragen of twijfel te rade gaan bij specialistische collega's. Zij weten deze weg steeds beter te vinden. Volgens de specialisten worden ze nog niet altijd tijdig betrokken bij ruimtelijke plannen, maar verloopt dit proces steeds beter.

Het kunnen terugvallen op juridische feiten, op LNV en steun vanuit het bestuur zijn volgens de specialisten belangrijke voorwaarden om aandacht te kunnen vragen voor natuur.

### *Interne communicatie*

De geïnterviewden zijn van mening dat interne communicatie een bepalend element is voor de natuurhouding binnen een organisatie. Bij interne communicatie gaat het zowel om het overbrengen van kennis, als om het elkaar op de hoogte brengen en houden van plannen en projecten. De mate en kwaliteit van interne communicatie is zeer afhankelijk van de structuur van de organisatie, maar veelal ook van individuele interesses en inzet.

De interne communicatie ten aanzien van natuur blijkt, met name bij gemeenten, nauwelijks gestructureerd. Veelal zijn het individuen die hun best doen om de communicatie op gang te brengen. Soms gebeurt dit uit enthousiasme, omdat men graag de kennis wil delen. Vaker nog ontstaan initiatieven omdat er gevoelens van onzekerheid of stress zijn ontstaan, zich problemen hebben voorgedaan of omdat men de kennisdeling noodzakelijk acht voor planvorming en uitvoering. Tijdens de interviews zijn een aantal succesvolle individuele en collectieve initiatieven genoemd die zijn ondernomen. Voorbeelden hiervan zijn: het organiseren van voorlichtingsavonden over de Ff-wet, het opzetten van een Ff-werkgroep, artikelen over soorten in het bedrijfsblad, seminars, de opzet van een help desk

voor interne vragen over de Ff-wet. Zie ook Bijlage 11 voor specifieke ideeën en initiatieven. De belangstelling en waardering voor communicatie-initiatieven is groot, wat op haar beurt weer een stimulans vormt voor de initiatiefnemers. Een voorbeeld van een collectief initiatief is de oprichting van de werkgroep Stedelijke Ecolgie.<sup>1</sup>

### 3.9 Middelen

Beschikbaarheid van voldoende financiële middelen geeft mogelijkheden voor natuurbescherming en -ontwikkeling en helpt initiatieven tot ontwikkeling te brengen. Gebrek aan financiële middelen wordt het meest aangevoerd als knelpunt voor een goed uit te voeren natuurbeleid. De afweging tussen natuurontwikkeling/-bescherming en andere ruimtelijke ontwikkelingen wordt vaak bepaald door de behoefte aan financiële middelen.

Uit de Natuurbalans 2001 blijkt dat Nederland in vergelijking met andere EU-landen slecht scoort op het treffen van organisatorische voorzieningen, waaronder financiële middelen (en personele middelen, informatie- en kennisoverdracht en communicatie die daarmee samenhangen) die nodig zijn om de doelen van de VHR, en daarmee ook de uitvoering van de Ff-wet te bewerkstelligen. De Ff-wet kost provincies, waterschappen en gemeenten geld. Er zijn meer mensen, inventarisaties, monitors, publicaties, voorlichting en onderzoeken nodig. Het idee dat de Ff-wet en VHR veel geld en tijd kosten en weinig opleveren (in economische zin), is bij sommige afdelingen of onderdelen van gemeenten sterk aanwezig.

Gebrek aan financiële middelen kan aan de andere kant ook leiden tot creatieve invullingen van natuurbeleid. Meer samenwerking met vrijwilligersorganisaties, intensief zoeken naar subsidies en fondsen en een collectief gefinancierde stadsecoloog zijn enkele voorbeelden die zijn genoemd om met weinig middelen om te gaan.

---

<sup>1</sup> De werkgroep valt onder de Werkgemeenschap Landschapsecologisch Onderzoek en heeft als doel kennis opbouwen en verspreiden over natuur in stedelijke gebieden, daarbij rekening houdend met de maatschappelijke context van stadsnatuur. Zie voor meer informatie: [www.landschap.nl](http://www.landschap.nl).

#### *Project de Dommel door Boxtel*

De Dommel en het Smalwater zijn twee beken welke door de provincie zijn aangewezen als ecologische verbindingzone (EVZ) binnen de Groene Hoofdstructuur. Het tot stand brengen van deze EVZ is een wettelijk taak. Om de Dommel te transformeren tot een ecologisch waardevollere beek zijn verschillende kostbare ingrepen nodig.

De Gemeente Boxtel en het waterschap De Dommel hebben de aanwijzing van de Dommel tot EVZ aangegrepen om niet alleen de ecologische waarde van de Dommel binnen de gemeente Boxtel, maar ook de landschappelijke, recreatieve en ruimtelijk visuele beleving te verhogen. Het waterschap en de gemeente voeren het project gezamenlijk uit.

Voor zulke grote natuurontwikkelingsprojecten zijn zowel de financiering als het draagvlak bij bevolking en gemeenteraad van groot belang. Een niet-sluitende begroting en gebrek aan draagvlak vormen vaak de basis voor discussie en tegenstand. Daarom hebben de gemeente en het waterschap geprobeerd voldoende externe financiële middelen te vinden en een intensief communicatietraject opgestart. De kosten van het project bedragen € 4,1 mln. Het waterschap zal € 1,3 mln. financieren en de gemeente heeft € 560.000,- vrijgemaakt. De gemeente hoopt via het Investeringsfonds Stedelijke Vernieuwing nog een deel van dit geld via subsidie terug te krijgen. De rest van de kosten, € 2,8 mln., wordt door middel van subsidies gefinancierd. Een goed inzicht in de mogelijke subsidies die kunnen worden aangeschreven voor natuurontwikkeling blijkt onontbeerlijk. Waterschap de Dommel heeft hiervoor een subsidieadviseur in dienst. Voor het project de Dommel door Boxtel is gebruik gemaakt van Europese, nationale en provinciale subsidies waaronder de landinrichtingsregeling, regeling subsidiëring waterschapswerken en de bijdrage-regeling landschapsverzorging. (Gemeente Boxtel, Waterschap de Dommel, 2003)

#### *Kader 3.5 De Dommel door Boxtel*

### **3.10 Individuele motieven**

Persoonlijke motieven spelen een belangrijke rol bij de houding die men aanneemt ten aanzien van natuur. Personen die zich binnen de werksfeer direct met natuurbeleid bezig houden zetten zich over het algemeen actiever in dan mensen die zich er indirect of niet mee bezig houden. Achtergrond, zoals bijvoorbeeld opvoeding en opleiding, maar ook het er dagelijks mee bezig zijn, zorgen voor een positieve natuurhouding. Natuurbeleidsmedewerkers vinden het belangrijk dat de Ff-wet bestaat, want flora en fauna verdienen volgens hen een goede bescherming. Goed en objectief onderbouwde afwegingen zijn daarbij van cruciaal belang.

Beleidsmedewerkers en bestuurders die indirect of niet bij natuurbeleid betrokken zijn, zijn ook van mening dat het een goede zaak is dat dieren en planten wettelijk worden beschermd. Flora en fauna spelen echter een duidelijk minder belangrijke rol tijdens afwegingen met andere thema's. Het belang van bescherming van soorten wordt met name bij economisch belangrijke projecten minder goed begrepen. Systeemdenken (in termen van een duurzaam ecologisch netwerk) is moeilijk, waardoor begrip voor bepaalde soorten, en daarmee ook voor stringente bescherming, soms ontbreekt.

Betrokkenheid bij projecten, zowel op het gebied van natuur als op ander vlak, is groot als het om de eigen woonomgeving gaat.

### 3.11 Conflicten en successen bij ruimtelijke ingrepen

Alle ondervraagde decentrale overheden hebben met één of meerdere vormen van natuurbeschermingswetgeving te maken gehad. Niet alle ondervraagde gemeenten hebben regelmatig te maken met de Ff-wet, sommige gemeenten hebben er nog nooit of slechts één keer mee te maken gehad. Wel vindt bij zo goed als alle ruimtelijke ingrepen interactie met natuurbeschermingswetgeving plaats.

De meeste ruimtelijke ingrepen vinden doorgang zonder veel problemen van natuurbeschermingswetgeving. In de ondervraagde gemeenten heeft er nog nooit een project geen doorgang gevonden door tussenkomst van Ff-wet, VHR of Nb-wet. Vertragingen en compensatie zijn bij een aantal gemeenten en de waterschappen wel aan de orde geweest (onder nadere in Rotterdam, Helmond en Oss).

Er kan gesteld worden dat er vooral sprake is van succesvolle interactie als je onder succesvol verstaat dat zowel de ruimtelijke ingreep als de bescherming van natuurwaarden kunnen plaatsvinden. Ieder hanteert echter een andere definitie van succes of conflict. Door het grote aantal zienswijzen ten aanzien van het begrip succes en conflict blijkt deelvraag 2 moeilijk concreet te beantwoorden. Zo betekent het toetsen van ruimtelijke ingrepen aan soortbeschermingswetgeving dat er, in vergelijking met vroeger, één of meerdere extra stappen, die tijd en geld kosten, moeten worden genomen. Soms blijkt een ontheffingsaanvraag niet volledig en dient er aanvullend onderzoek te worden uitgevoerd of aanvullende informatie te worden verstrekt. Hier moeten gemeenten nog aan wennen, waardoor ze dit soms als een conflict beschouwen. Ook elementen als stoeve samenwerking, verkeerde berichtgeving in de media kunnen als conflict worden gezien. Er zijn ook een groot aantal voorbeelden die door de respondenten als succes worden beschouwd. Een groenplan dat bijvoorbeeld waardering krijgt of zelfs een prijs heeft gewonnen, kan als succes worden gezien, evenals een goede vleermuistelling, een gevestigd groenimago enzovoort. Tevens kan een conflict uiteindelijk tot een goed einde komen, zoals kader 3.6 aangeeft.

#### *Het samengaan van natuurontwikkeling*

Het voortbestaan van het circuit van de plaatselijke Motorcrossclub Lidu uit Den Dungen (bij 's-Hertogenbosch) werd onzeker toen bleek dat er zich kamsalamanders op het terrein konden bevinden. De gemeente 's-Hertogenbosch liet een onderzoek verrichten waaruit bleek dat met enige aanpassingen het crossen en de kamsalamander konden samengaan. De leden van de crossclub zetten zich nu in voor de kamsalamander op hun terrein. De gemeente heeft in samenwerking met de motorcrossclub maatregelen genomen om beide functies te laten samengaan. Deze maatregelen bestonden onder meer uit het verleggen van het parcours en het graven van extra poelen. (Gemeente 's-Hertogenbosch, 2003).

*Kader 3.6 Kamsalamander op motorcrossgebied*



## 4. Conclusies en aanbevelingen

### 4.1 Inleiding

Dit onderzoek richt zich op de interactie tussen natuurbeschermingswetgeving en ruimtelijke ordening bij decentrale overheden. Uit de analyse van de gesprekken met een dertigtal vertegenwoordigers van decentrale overheden blijkt de Ff-wet goed bekend te zijn, maar de implementatie ervan bevindt zich nog in een onrijp stadium. Ruim een jaar na de introductie van de Ff-wet blijkt deze in de casestudiegemeenten nog niet overal goed geïmplementeerd en geaccepteerd. Dit komt vooral naar voren door direct en indirect geuite gevoelens van onzekerheid en twijfels over interpretatie. Binnen dit onderzoek is er geproefd van de sfeer die er hangt rondom natuurbeleid bij enkele decentrale overheden en de manier waarop ermee wordt omgegaan.

De houding die men heeft ten aanzien van de Ff-wet en natuurbeleid in bredere zin wordt door vele factoren bepaald. De onderzoeksvraag ging met name over factoren die een positieve houding bewerkstelligen. Respondenten vonden het echter zeer belangrijk om ook aan te geven wat naar hun mening een negatieve houding veroorzaakt en wat naar hun idee actuele problemen zijn. Dit hoofdstuk beschrijft de conclusies die hieruit kunnen worden getrokken.

### 4.2 Algemene houding

#### *Nederland gaat niet op slot*

Alle geïnterviewden staan positief tegenover natuurbescherming. Soortenbescherming vindt men daarin belangrijk. Het bestaan van een wet die dier- en plantensoorten wettelijk beschermt, vinden alle respondenten noodzakelijk. Men staat positief tegenover het gedachtegoed dat aan de Ff-wet ten grondslag ligt.

Alle respondenten weten dat de wet gevolgen kan hebben voor ruimtelijkeordeningsprojecten. Niet iedereen is inhoudelijk op de hoogte van de Ff-wet. Voornamelijk zijn het specialisten die de inhoud kennen. De meeste specialisten hebben een genuanceerde mening. De wet biedt dier- en plantensoorten goede bescherming, maar heeft enkele ernstige praktische beperkingen (zie 3.4). De meeste niet-specialisten waren van mening dat zij inhoudelijk te weinig wisten om zich een specifieke mening te kunnen vormen. Geen van de respondenten heeft aangegeven het idee te hebben dat Nederland 'op slot gaat'. Het is volgens enkele specialisten vooral een kwestie van praktijkervaring opdoen, eraan wennen en ermee om leren gaan.

#### *Natuurbeleid van de organisatie*

De tevredenheid van de gemeenterespondenten ten aanzien van het natuurbeleid van hun organisatie verschilde nogal. Een enkeling vond dat natuur te veel prioriteit kreeg en een

aantal vond juist het omgekeerde. Er zou volgens hen te weinig prioriteit worden gegeven aan natuurbeleid en men zou geen keuzes durven maken voor natuur. De meeste respondenten waren echter redelijk tevreden met de invulling en ambitie van het natuurbeleid en de rol die zij daarin konden spelen. Dit laatste was echter te verwachten omdat er vooral gemeenten met een progressief natuurbeleid zijn geselecteerd voor dit onderzoek. De algemene Nederlandse situatie zal waarschijnlijk afwijken van die in de casestudies.

### **4.3 Houding en acceptatie bepalende elementen**

#### *Implementatie en interpretatie*

De factoren die houding en acceptatie van natuurbeleid en in het bijzonder de Ff-wet binnen het kader van de ruimtelijke ordening beïnvloeden, blijken zeer talrijk. Vooral de invloed van de Ff-wet op de praktische uitvoering van werkzaamheden/projecten is bepalend. De meeste respondenten en organisaties ondervinden bij ruimtelijkeordeningsprojecten problemen bij de praktische in- en uitvoering van de Ff-wet of ondervinden belemmering in hun werkzaamheden door de wet. Het zijn vooral het grote aantal soorten dat is beschermd, vertragingen en de onzekerheid en onduidelijkheid rondom interpretatie en ontheffingen die aanzetten tot een negatieve houding. Sommige organisaties ontwikkelen zelf een interpretatie en leggen deze vast in een eigen beleidsvisie/gedragscode, gericht op de praktijk in het eigen gebied of de sector. Aanwezigheid van zo'n visie kan gevoelens van onzekerheid en een negatieve houding wegnemen.

Het kan frustrerend zijn dat de Ff-wet belemmerend kan werken bij natuurontwikkeling omdat daarvoor dezelfde stappen doorlopen dienen te worden als bij andere ruimtelijke ingrepen. Dit brengt voor natuurontwikkeling extra tijd en kosten met zich mee.

#### *De Ff-wet als stok achter de deur*

Enkele specialisten zien de wetgeving als een bruikbaar instrument om ideeën en werkkracht bij te zetten en natuur serieus op de agenda te krijgen. Integratie van natuurbelangen met andere belangen vindt steeds meer, vroegtijdiger en beter plaats.

#### *Kennis en expertise*

Decentrale overheden hebben binnen hun organisatie ecologische expertise nodig, bijvoorbeeld in de vorm van een stadsecoloog, welke het thema natuur tijdig binnen beleid en planprocessen kan integreren. Tevens is het van belang dat er actuele ecologische data van het geografische gebied beschikbaar is. Het niet beschikbaar hebben ecologische data wordt als één van de belangrijkste problemen ervaren.

#### *Beleid en bestuur*

Tevens moeten beleid en bestuur worden genoemd als belangrijke beïnvloeders van natuurhouding. De invloed van het bestuur, met name bij gemeenten, is groot. Een groen bestuur kan het ambtenarenapparaat en de lokale politiek enthousiast maken voor actief natuurbeleid, terwijl een niet-groen bestuur opgebouwd natuurbeleid kan laten smelten als sneeuw voor de zon. Op het gebied van natuurdoelstellingen ontbreekt het nog wel eens

aan prioriteit en ambitie. Onder andere doordat onderwerpen als veiligheid en werkgelegenheid op meer draagvlak kunnen rekenen.

#### *Communicatie*

Communicatie heeft een niet te onderschatten invloed (in beide richtingen) op de natuurhouding. Daarbij gaat het zowel om kennisdelen, informatie verstrekken en adviseren als om enthousiasmeren. Zowel interne als externe communicatie is hierbij van belang. Onder externe communicatie valt communicatie met andere decentrale overheden, met de rijksoverheid, burgers en communicatie via de media. De communicatie vanuit LNV wordt als te beperkt ervaren. Er is behoefte aan een toename in kwaliteit en kwantiteit.

Berichtgeving in de media heeft vooral invloed gehad op de algemene houding in Nederland. De nadruk werd gelegd op de belemmerende werking van de VHR en Ff-wet op ruimtelijke ontwikkelingen. Bij de geïnterviewden heeft dit vooral frustratie opgewekt.

#### **4.4 Aanbevelingen**

Verschillende elementen, activiteiten en ontwikkelingen kunnen een positieve uitwerking hebben op de houding ten aanzien van natuurbeleid. Gevoel van onzekerheid is een kernpunt bij de problemen rondom de Ff-wet. Er zijn vele mogelijkheden om onzekerheid weg te nemen.

#### *Actiever beleid door LNV*

Tussentijdse betrokkenheid en advies van LNV tijdens planprocessen kan een bevestiging vormen dat men op de goede weg is en een positieve uitwerking hebben. Tevens verwacht men een actievere houding van LNV ten aanzien van communicatie en informatieverstrekking. LNV zou meer aandacht kunnen vestigen op praktijkvoorbeelden en informatie hieromtrent ontsluiten.

#### *Heldere wetgeving*

Een duidelijk en praktisch protocol ten behoeve van het omgaan met de Ff-wet kan onzekerheid en vooroordelen bij medewerkers wegnemen. Ontwikkel (binnen de mogelijkheden van de Europese VHR) duidelijke beleidskaders en Algemene Maatregelen van Bestuur waarin regels, procedures en begrippen worden verhelderd. Bekijk ook de mogelijkheden van de bestaande gebieds- of sectorspecifieke gebruiksprotocollen/beleidsvisies/gedragscodes.

Ontwikkel een duidelijke handleiding waar ecologische onderzoeken, ontheffingsaanvragen, alternatieven en compensaties aan dienen te voldoen, in de vorm van een limitatieve lijst van systematisch te nemen stappen en daarbijbehorende voorwaarden, zoals ook bij de MER het geval is. Dit geeft overheden onder andere houvast bij het beoordelen van onderzoeksbureaus en uitgevoerde onderzoeken en handvatten voor een betere tijdsplanning van ruimtelijke ingrepen en compensatie.

### *Zorg voor ecologische data en expertise*

Natuurbeleid en eisen vanuit de natuurbeschermingswetgeving dienen voldoende en tijdig in ruimtelijke projecten te worden geïntegreerd. Iedere gemeente zou van ecologische expertise en data gebruik moeten kunnen maken. Dit kan bijvoorbeeld door middel van het in dienst hebben/nemen van een ecooloog. Voor kleinere gemeenten liggen er mogelijkheden in het delen van een ecooloog met andere gemeenten. Tevens is het idee geopperd om een natuurdienst onder te brengen in de regionale milieudienst. Hiermee kunnen schaalvoordelen worden behaald en kan natuur gemeentegrensoverschrijdend worden geïnventariseerd. Een regionale database met ecologische gegevens zou bijvoorbeeld ook bij deze dienst ondergebracht kunnen worden. Hierbij zijn vrije uitwisseling van gegevens, eenzelfde systematiek van inventariseren en verwerking in een standaard webbased applicatie en extra investeringen in ecologische gegevensverzameling en -ontsluiting nodig. Geïnterviewden vinden dat LNV medeverantwoordelijk is voor het verbeteren van ecologische kennis. Er kan ook worden gedacht aan extra investeringen in het natuurloket of bijdragen aan gemeenten en/of provincies ten behoeve van dataverzameling.

### *Prominente rol voor natuur binnen gemeentelijk beleid*

Natuur wordt vooral als decorelement gebruikt: de groene woonomgeving. Hierbij wordt vooral naar de visuele waarde gekeken. Zodra natuur een duidelijke economische waarde krijgt (bijvoorbeeld in de zin van recreatieopbrengsten), wordt het gemakkelijker in afwegingen meegenomen, door meerdere partijen begrepen en zal het meer maatschappelijke waardering krijgen. Hierbij moet echter de ecologische waarde niet worden genegeerd. Het belang van een goed functionerend ecologisch systeem en het economisch belang dienen goed op elkaar te worden afgestemd.

### *Bericht successen in de media*

Er is behoefte aan positieve berichtgeving rondom natuurbeschermingswetgeving, zowel in reactie op verschenen artikelen als spontane berichtgeving. Hier ligt een taak voor alle decentrale overheden, maar ook voor LNV en overkoepelende organisaties zoals de VNG om gebruik te maken van bestaande media. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om berichtgeving rondom succesvolle interactie tussen Ff-wet en ruimtelijke ordening, maar bijvoorbeeld ook om informatie over aanwezige bijzondere soorten, zodat mensen daarmee een verbondenheid gaan voelen.

## Literatuur

Bastmeijer, C.J. en J.M. Verschuuren, *Knelpunten bij de uitvoering van de natuurbeschermingswetgeving in Nederland*. Onderzoek in het kader van het IBO Vogel- en Habitatrichtlijnen.

Boer, T.A. de en R. Schulting, *Zorg(en) voor natuur; Draagvlak voor natuur en natuurbeleid in 2001*. Alterra-rapport 453. Alterra Research Instituut voor de Groene Ruimte, Wageningen, 2002.

Broekmeyer, M.E.A., F.G.W.A. Ottburg en F.H. Kistenkas, *Flora- en faunawet, Toepassing van artikel 75 in de praktijk*. Planbureau-werk in uitvoering. Werkdocument 2003/14. Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte, Wageningen, 2003.

Broekmeyer, M.E.A., N. Gijsen en F.H. Kistekas, *Natuurbeschermingsrecht en ruimtelijke planvorming op gemeentelijk niveau*. Tussenrapportage van het project Plannen met Natuur 2003. Deelproject 3. Intern Rapport Alterra, Wageningen, 2003.

Bureau voor officiële publicaties der Europese gemeenschappen, *Natura 2000, het behoud van ons natuurlijk erfgoed*. Europese commissie, DG XI Milieuzaken, nucleaire veiligheid en civiele bescherming.

Milieu en Natuurplanbureau, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Wageningen Universiteit en Researchcentrum, *Natuurbalans 2003*, Alphen aan den Rijn, 2003.

Ministerie van LNV, *Flora en faunawet*. Den Haag, 1998.

Ministerie van LNV, Directie Natuurbeheer, *Nederland werkt aan Natura 2000, Belangrijke informatie over de aanmelding van Habitatrichtlijngebieden*. Versie 1. Den Haag, Februari 2003.

Ministerie van LNV, *Soortbescherming bij ruimtelijke ingrepen en dergelijke, Over de Flora- en faunawet in Nederland*. Den Haag, 2002.

Ministerie van LNV, *Ter bescherming van onvervangbare flora en fauna, Algemene toelichting op de Flora- en faunawet*. Versie 1. Directies Juridische Zaken en natuurbeheer en de Algemene inspectie Dienst, Den Haag, 2002.

Ministerie van LNV, *Werken aan Natura 2000, het onderdeel stappenplan voor de bescherming van de vogel- en habitatrichtlijngebieden*. 2003.

NRC, 'Korenwolf boekt overwinning op bedrijventerrein'. 16 januari 2001.

NRC, 'Woelmuis bedreigt kameleon-dorp'. 25 oktober 2000.

Raad voor het Landelijk Gebied, *De natuur van het draagvlak*. Advies over versterking van de politiek-maatschappelijke basis voor natuurbeleid. Publicatie RLG 01/2. 2001.

Trouw, 'Rugstreeppadden krijgen vervangende woonruimte'. 17 januari 2004.

Vrolijk, B., 'Luxe paddepoel wekt ergernis'. In: *De Gooi- en Eemlander*.

Werkgroep Vogel- en Habitatrichtlijnen, *Nederland op slot? De Europese en Nederlandse natuurbeschermingswetgeving nader bezien*. Eindrapportage van de werkgroep Vogels- en Habitatrichtlijnen. Interdepartementaal Beleidsonderzoek, Nr. 7, 2002-2003.

Winsum-Westra, M. van, A.E. Berg, A.E. van den Buijs en J. Vreke, *Meetproblematiek natuurhouding, Problemen bij en suggesties voor het meten van de natuurhouding van actoren*. Werkdocument 2003/01. Planbureauwerk in uitvoering. Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte, Wageningen, 2003.

Woldendorp, H., *Teksten en toelichting Wetgeving natuurbescherming*, Editie 2003. Den Haag, 2002.

Geraadpleegde websites:

[www.boschap.nl](http://www.boschap.nl)

[www.boxtel.nl](http://www.boxtel.nl)

[www.landschap.nl](http://www.landschap.nl)

[www.minlnv.nl](http://www.minlnv.nl)

[www.natuurloket.nl](http://www.natuurloket.nl)

[www.natuurnet.nl](http://www.natuurnet.nl)

[www.nmr.nl/bsr](http://www.nmr.nl/bsr)

[www.rlg.nl](http://www.rlg.nl)

[www.vicrea.nl/ecolog](http://www.vicrea.nl/ecolog)

[www.zoetermeer.nl](http://www.zoetermeer.nl)

# Bijlage 1      Beschrijving deelprojecten binnen Plannen met Natuur!

## **Project Ecologische kennis en participatie binnen gemeenten**

In het deelproject 'Ecologische kennis en participatie binnen gemeenten' staat de volgende vraag centraal:

Hoe kan ecologische kennis en participatie vanuit burgers en lokale natuurgroeperingen ertoe bijdragen dat gemeenten goed met natuur omgaan, conform de wet- en regelgeving?

Ten eerste richt het project zich op de economische kennis die volgens de natuurwetgeving en natuurconcepten bij gemeenten aanwezig moet zijn. Ten tweede probeert het project effectieve samenwerkingsvormen tussen gemeentelijke beleidsambtenaren en lokale natuurgroeperingen en regionale overheden te inventariseren en bevorderen. Dit wordt onder meer gedaan door uitwisseling van gemeentelijke ervaringen te ondersteunen.

Samen moet dit ertoe leiden dat gemeenten al in een vroeg stadium en met breed draagvlak actief anticiperen op de natuurwaarden in hun gebied.

Informatie: [www.mensenennatuur.nl](http://www.mensenennatuur.nl) en/of Robbert Snep, Alterra Research Instituut voor de Groene Ruimte, [robbert.snep@wur.nl](mailto:robbert.snep@wur.nl)

## **Project Natuurbeschermingsrecht en ruimtelijke planvorming**

Dit project bekijkt vanuit gemeentelijke planprocessen op welke momenten men te maken krijgt met de groene wet- en regelgeving. Een integrale benadering staat daarbij voorop. Eindproduct wordt een handreiking voor gemeenten met onder andere:

- Integratie van het natuurbeschermingsrecht in de ruimtelijke planvorming van lokale overheden;
- Pro-actief anticiperen op waardevolle natuur en beschermde soorten in stedelijk gebied en buitengebied;
- Actief handhaven, voorschriften opstellen, inventariseren en monitoren;
- Op het juiste moment afwegen en toetsen voor Flora- en faunawet, Natuurbeschermingswet en Habitatrichtlijn.

Informatie: [www.mensenennatuur.nl](http://www.mensenennatuur.nl) en/of Mirjam Broekmeyer, Alterra Research Instituut voor de Groene Ruimte, [mirjam.broekmeyer@wur.nl](mailto:mirjam.broekmeyer@wur.nl)<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> M.E.A. Broekmeyer, Gijzen, N., Kistekas, F.H., *Natuurbeschermingsrecht en ruimtelijke planvorming op gemeentelijk niveau*, tussenrapportage van het project Plannen met Natuur 2003, deelproject 3, Intern Rapport Alterra, Wageningen, 2003





## Bijlage 2 Informanten en workshopdeelnemers

### Informanten

#### Gemeente Boxtel

- Dhr. G.H.C. van den Oetelaar  
Wethouder Volkshuisvesting, ruimtelijke ontwikkeling en milieu
- Dhr. A.G.J. Nijhuis  
Technisch beleidsmedewerker, afdeling ruimtelijke ontwikkeling
- Mw. M.J.C. Wolf  
Bedrijfscontactfunctionaris, afdeling Economische Zaken

#### Gemeente Den Haag

- Mw. A. Hendrikse  
Sr. Beleidsmedewerkster Dienst Stadsbeheer, afdeling stedelijke structuren

#### Gemeente Dordrecht

- Dhr. Kooman  
Beleidsmedewerker milieu, afdeling Stadsontwikkeling
- Mw. I.H.H. Zanders  
Beleidsmedewerker, afdeling Stadsontwikkeling, sector Beleid

#### Gemeente Helmond

- Dhr. T. Gremmen  
Beleidsmedewerker dienst Stedelijke Ontwikkeling, afdeling Ruimtelijke Ordening
- Dhr. R. Slaats  
Team groen en afval, dienst Stedelijke Ontwikkeling en beheer, afdeling Behoud Openbare Ruimte

#### Gemeente 's-Hertogenbosch

- Mw. K.P.A. Akkers  
Beleidsmedewerker ecologie, team planologie, afdeling Openbare Ruimte en Verkeer, sector Stadsontwikkeling
- Dhr. T. van Tol  
Beleidsmedewerker ecologie, team planologie, afdeling Openbare Ruimte en Verkeer, sector Stadsontwikkeling

#### Gemeente Oss

- Dhr. F. Geenen  
Dienst Stadsbeleid, afdeling Ruimtelijke Ordening
- Dhr. Van Oorschot

Beleidsmedewerker Natuur en Recreatie, dienst Stadsbeleid, afdeling Ruimtelijke Ordening

#### **Gemeente Rotterdam**

- Dhr. J. Ensing  
Beleidsmedewerker, afdeling Milieubeleid, dienst Gemeentewerken
- Mw. M.A. van Nimwegen  
Dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting, divisie Stedelijke Ontwikkeling, afdeling Ruimtelijke Ordening

#### **Havenbedrijf Rotterdam NV**

- Mw. N.M.M. Ammerlaan  
Adviseur beheerzaken, divisie Infrastructuur & Milieu, afdeling Beheer Infrastructuur
- Dhr. A.J. Doe  
Programmamanager Tweede Maasvlakte, afdeling Corporate Development
- Dhr. P. de Wit  
Beleidsadviseur Milieu, afdeling Strategie en Communicatie/Maritime Development

#### **Bureau Stadsnatuur Rotterdam**

- Dhr. M.J. Epe  
Algeheel coördinator Bureau Stadsnatuur Rotterdam

#### **Gemeente Reeuwijk**

- Mw. I. Froger  
Milieucoördinator Landschap en Natuur
- Mw. A. Blijleven  
Beleidsmedewerker ruimtelijke ordening, afdeling Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeleid
- Mw. E.E. Vos-Heikens  
Hoofd sector Gemeentewerken

#### **Gemeente Zoetermeer**

- Mw. W. Sprokholt  
Planoloog, afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling
- Dhr. J. Vos  
Beleidsmedewerker ecologie, afdeling Ruimtelijke Ordening

#### **Provincie Zuid-Holland**

- Dhr. Kamminga  
Bureau Natuur

#### **Provincie Noord-Brabant**

- Dhr. Panjer  
Bureau Beleid en uitvoering, cluster Gebieden, afdeling Natuur en Landschap

- Dhr. H. Hollander  
Bureau Beleid en uitvoering, cluster Groene Wetten, afdeling Natuur en Landschap

### **Waterschappen**

Hoogheemraadschap Delfland:

- Dhr. H.J.C. Hoogenboom  
Ecoloog, afdeling Natuur en Milieu

### **Waterschap De Dommel**

- Dhr. F.M. Jagt  
Sector waterbeheer, afdeling Informatie en Realisatie
- Mw. S. Leijdens  
Afdeling Ondersteuning Directie en Bestuur

### **Vicrea**

- Dhr. J.M. Roodzand  
Mede-ontwikkelaar Ecolog

### **Institute for Infrastructure, Environment and Innovation**

- Dhr. H.E. Woldendorp  
Juridisch adviseur

### **Workshopdeelnemers:**

#### **Gemeente Helmond**

- Dhr. A Jansen  
Planjurist
- Dhr. T. Gremmen  
Beleidsmedewerker dienst Stedelijke Ontwikkeling, afdeling Ruimtelijke Ordening

#### **Gemeente Hoorn**

- Dhr. T. van der Lee  
Senior beleidsmedewerker ruimtelijke ordening

#### **Gemeente Kampen**

- Dhr. N. Butterman  
Senior beleidsadviseur ruimte en economie
- Dhr. W. Poortman  
Beleidsmedewerkers Groen

#### **Gemeente Someren**

- Mw. A. Thijs-Rademakers  
Wethouder Openbare werken, Verkeer en vervoer, Milieu

**Gemeente Tynaarlo**

- Dhr. E. Westerdijk  
Beleidsmedewerker ruimtelijke ordening, natuur en landschap
- Mw. T. van den Berg-Huisman  
Raadslid gemeente Tynaarlo

**Gemeente Zaanstad**

- Mw. A. Hollander  
Milieuadviseur
- Dhr. J. van den Boeft  
Stedenbouwkundige

**Gemeente Zoetermeer**

- Dhr. J. Vos  
Beleidsmedewerker ecologie, afdeling Ruimtelijke Ordening

**Gemeente Dordrecht**

- Mw. I.H.H. Zanders  
Beleidsmedewerker, afdeling Stadsontwikkeling, sector Beleid

**VNG**

- Mw. M. van Steenis  
Beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening

**LNV**

- Dhr. P. Vetter  
Medewerker gebiedsbescherming

**Alterra**

- Mw. M. Broekmeyer  
Onderzoeker natuurbeleid
- Mw. N. Gijssen  
Onderzoeker natuurbeleid
- Dhr. R. Kwak  
Senior onderzoeker (stedelijke) ecologie

**LEI**

- Mw. J. Vader  
Onderzoeker maatschappijvraagstukken

## Bijlage 3      Verbodsbepalingen Ff-wet

### HOOFDSTUK III. ALGEMENE VERBODSBEPALINGEN

#### Paragraaf 1. Bepalingen betreffende planten op hun groeiplaats

##### Artikel 8

Het is verboden planten, behorende tot een beschermde inheemse plantensoort, te plukken, te verzamelen, af te snijden, uit te steken, te vernielen, te beschadigen, te ontwortelen of op enigerlei andere wijze van hun groeiplaats te verwijderen.

#### Paragraaf 2. Bepalingen betreffende dieren in hun natuurlijke leefomgeving

##### Artikel 9

Het is verboden dieren, behorende tot een beschermde inheemse diersoort, te doden, te verwonden, te vangen, te bemachtigen of met het oog daarop op te sporen.

##### Artikel 10

Het is verboden dieren, behorende tot een beschermde inheemse diersoort, opzettelijk te verontrusten.

##### Artikel 11

Het is verboden nesten, holen of andere voortplantings- of vaste rust- of verblijfplaatsen van dieren, behorende tot een beschermde inheemse diersoort, te beschadigen, te vernielen, uit te halen, weg te nemen of te verstoren.

##### Artikel 12

Het is verboden eieren van dieren, behorende tot een beschermde inheemse diersoort, te zoeken, te rapen, uit het nest te nemen, te beschadigen of te vernielen (Flora en faunawet, 1998).



## Bijlage 4 Vragenlijst inventariserende interviews

### Deel 1: vragen over het gemeentebestuur

#### **De organisatie**

- Welke ambtenaren hebben direct met natuurbeleid te maken? Welke indirect? Op welke manier?
- Hoeveel middelen zijn bij de verschillende natuurbeleidstaken betrokken?

#### **Kennis, expertise en activiteiten**

- Welke procedurele kennis op het gebied van natuurbeleid is aanwezig? Welke ecologische? Welke kennis is volgens u nodig ten behoeve van een succesvol natuurbeleid? Hieruit voortvloeiend: welke kennis ontbreekt? Op welke manier zou men nieuwe kennis aangeboden willen zien? (workshops; handboek; website; cd-rom; nieuwsbrief)
- Weet men welke (beschermde) soorten voorkomen binnen de gemeente? Vindt er monitoring plaats?
- Op welke manier communiceert de gemeente omtrent natuurbeleid met provincie, burgers, organisaties en andere gemeenten ten behoeve van kennisontwikkeling?
- Welke activiteiten op het gebied van natuurbeleid heeft de gemeente op eigen initiatief ontwikkeld? (voorlichting, onderzoek, natuurontwikkeling, etc) Waarom? Wat is de uitwerking hiervan?

#### **Algemeen**

- Wat zijn belangrijke issues op het vlak van natuurbeleid waar de gemeente zich de laatste 2 jaar mee heeft bezig gehouden? Wat zijn de belangrijkste problemen die de gemeente is tegengekomen?
- Welke voor- en nadelen heeft natuurbeleid gehad voor de gemeenten de afgelopen jaren?
- In wat voor positie voelt de gemeente zich volgens u met betrekking tot (inter)nationaal natuurbeleid?
- Wat voor imago wil de gemeente hebben? Welke rol speelt natuur/groen daarin?

#### **Flora- en faunawet**

- Hoe heeft de gemeente zich voorbereid op de invoering van de Ff-wet? Welke maatregelen zijn genomen, wat verliep goed en wat verliep minder goed? Wat was volgens u de reden daarvan?
- Zijn er ruimtelijke ingrepen in de gemeente stilgelegd, afgeblazen in verband met de Ff-wet? Welke positie nam de gemeente daarbij in?

### **Afweging natuur - economie**

- Wat zijn de ruimtelijke toekomstplannen/wensen van de gemeente voor de komende vijf jaar? Welke plaats heeft natuur daarin?
- Wat zijn de belangrijkste afwegingen ten aanzien van natuurbeleid? Hoe wordt het belang van natuur gewogen? Krijgt natuurbeleid soms meer/minder prioriteit dan de gemeente wil?
- Speelt natuur/groen een rol bij het gewenste imago van de gemeente? Hoe?

### **Deel 2: vragen over de mening van de geïnterviewde**

#### **Inhoud natuurbeleid**

- Uit welke onderdelen moet volgens u een goed gemeentelijk natuurbeleid bestaan?

#### **Verantwoording**

- Wie (rijk, provincie, gemeente) zou volgens u verantwoordelijk moeten zijn voor de verschillende aspecten van het natuurbeleid (beleid, uitvoering, beheer bekostiging, voorlichting, regie) die spelen binnen gemeenten?

#### **Uw mening over natuurbeleid**

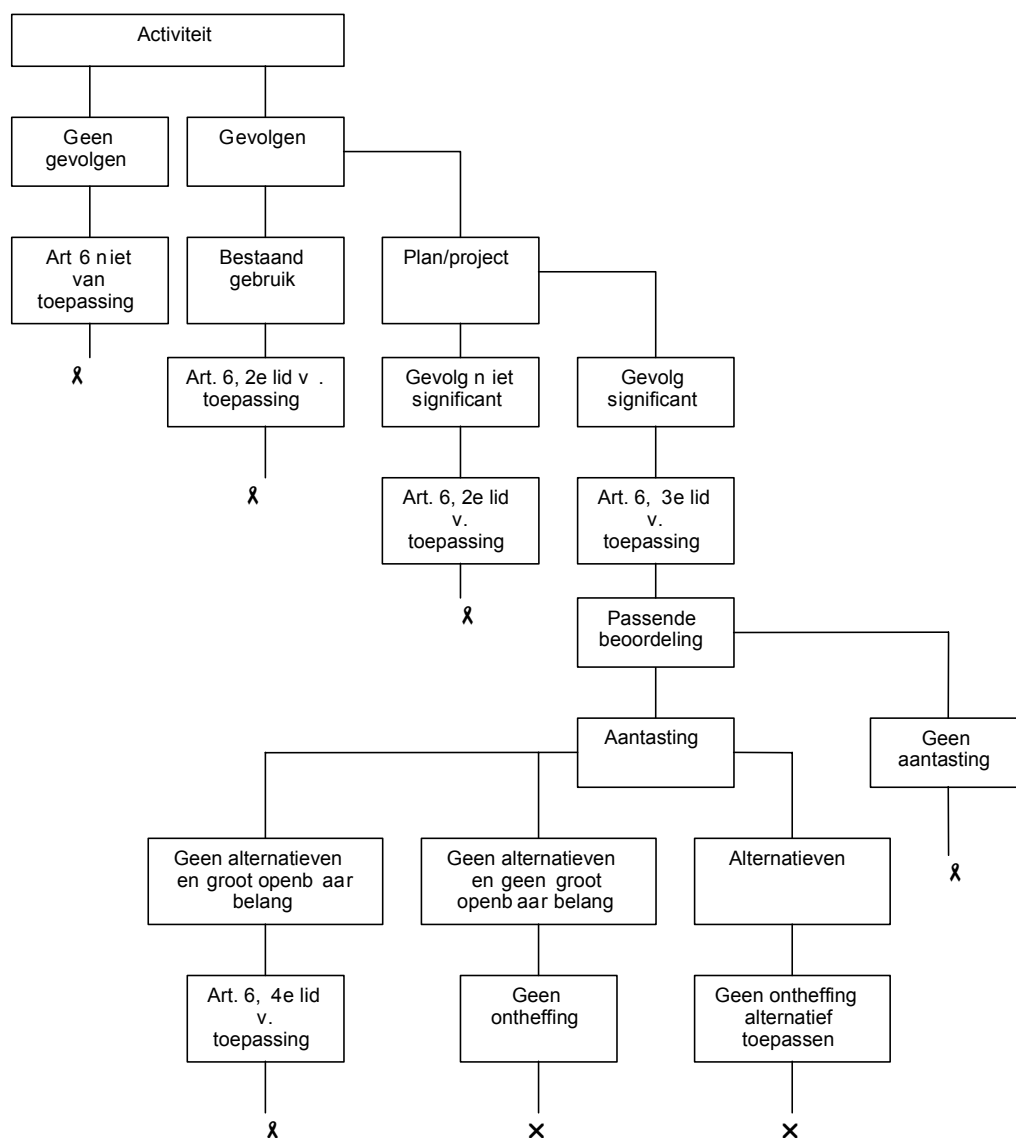
- Voor welk type natuur, welk type dier bestaat meer en minder sympathie vanuit de gemeente? Vanuit de bevolking? Vanuit u zelf? Waarom?
- Wat zijn voor u de belangrijkste afwegingen ten aanzien van natuurbeleid? Hoe weegt u het belang van natuur? Krijgt natuurbeleid volgens u soms te veel/te weinig prioriteit?
- Kunnen natuurontwikkeling/beheer en andere vormen van ruimtelijke ordening samengaan volgens u?
- Wat is uw mening omtrent het natuurbeleid (nationaal, regionaal en lokaal) op het gebied van: duidelijkheid, strengheid/keuzevrijheid, kosten en afwegingen?
- Welk belang hecht u zelf aan natuurbeleid? Waarom?
- Hoe vindt u het om werkzaamheden op het gebied van natuurbeleid uit te voeren? Waarom?
- Zijn er binnen het gemeentelijk beleid mogelijkheden voor individuele ideeën? Hoe worden deze ideeën gegenereerd, hoe worden ze gebruikt?
- Bezoekt u zelf de natuur binnen de gemeente?

#### **Uw mening over het natuurbeleid binnen de organisatie**

- Liggen de individuele meningen van de beleidsmedewerkers over natuurbeleid op één lijn? Waar liggen de eventuele meningsverschillen?
- In welke activiteiten/ontwikkelingen op het gebied van natuurbeleid blinkt uw organisatie uit volgens u?
- Wat zou u anders doen/ anders willen zien binnen het natuurbeleid van uw organisatie?
- Waar is naar uw idee binnen uw organisatie momenteel grootste behoefte aan op het gebied van natuurbeleid?



## Bijlage 5      Stappenplan artikel 6 Habitatrichtlijn<sup>1</sup>



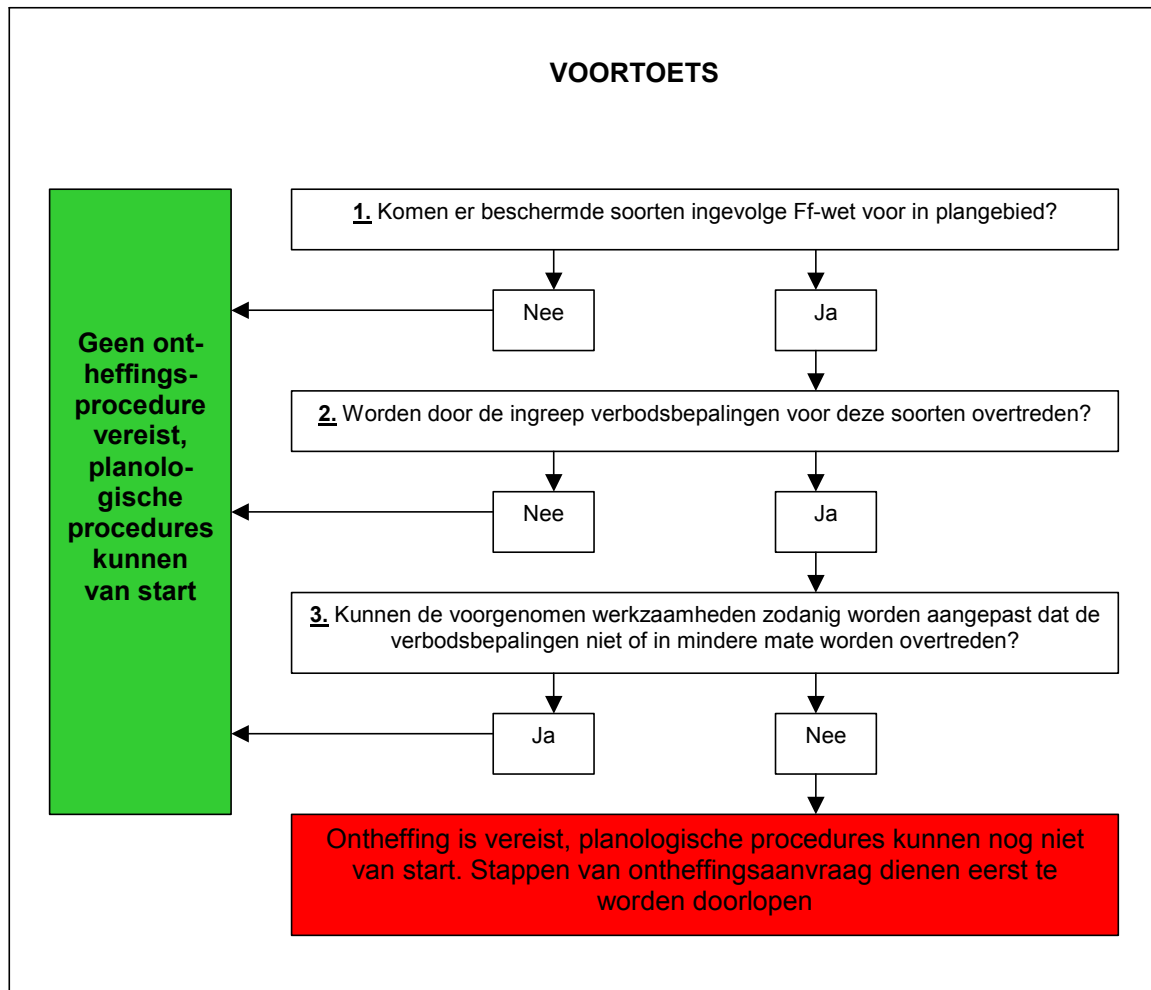
2<sup>e</sup> lid: er dienen passende maatregelen te worden getroffen  
 3<sup>e</sup> lid: er dient een passende beoordeling te worden gemaakt  
 4<sup>e</sup> lid: compensatie dient te worden toegepast

Bron: Ministerie van LNV, Werken aan natura 2000, Het onderdeel stappenplan voor de gebiedsbescherming van de Vogel- en Habitatrichtlijn, 2003, bewerkt door LEI, 2003.

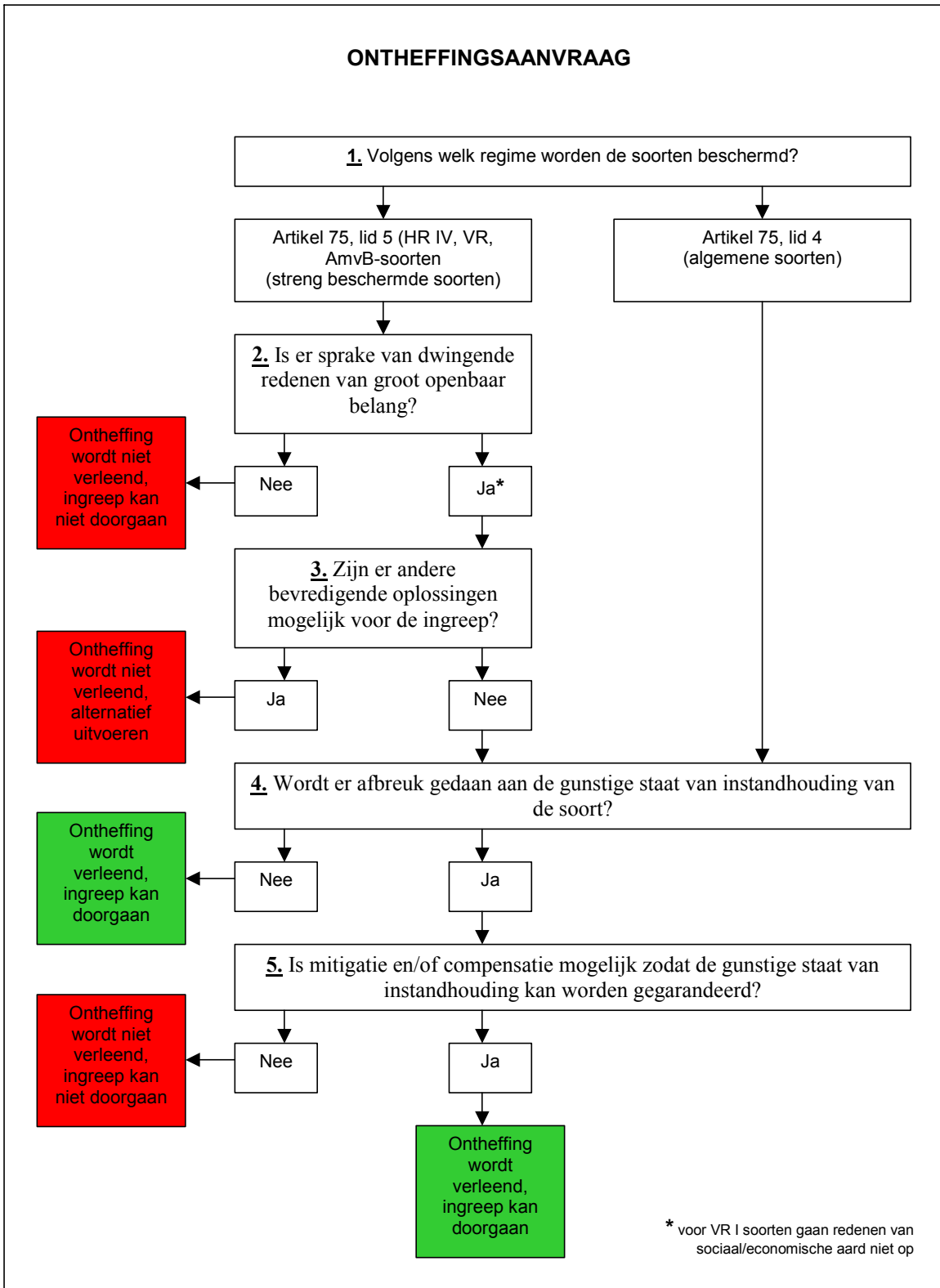
<sup>1</sup> De advocaat-generaal van het Europese hof heeft de conclusie getrokken dat bestaand gebruik in aangewezen richtlijngebieden dient te worden getoetst aan artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn als voor dergelijke activiteiten in beginsel elk jaar vergunning wordt verleend. Ook voor bestaand gebruik moet er bekeken worden of er mogelijke significante gevolgen zijn. Zo ja, dan dient artikel 6 lid 3 altijd toegepast te worden. Er moet nog een uitspraak van het Europees Hof hierover plaatsvinden.



## Bijlage 6      Stappenplan Ff-wet bij ruimtelijke ingrepen



Bron: Broekmeyer et al., Flora- en faunawet, Toepassing van artikel 75 in de praktijk, 2003.



Bron: Broekmeyer et al., Flora- en faunawet, Toepassing van artikel 75 in de praktijk, 2003.

## Bijlage 7 Gedragscode Bosbeheer

Bosbeheer & Flora- en Faunawet, 18 maart 2003

### *Flora- en faunawet en bosbeheer*

Sinds de Flora- en faunawet in werking is getreden op 1 april vorig jaar, is duidelijk geworden dat deze wet de uitvoering van werkzaamheden in het bosbeheer ernstig bemoeilijkt. Dit geldt vooral voor werkzaamheden die uitgevoerd worden tijdens het broedseizoen, omdat de wet strenge verbodsbepalingen kent voor met name het verstoren en verontrusten van vogels. Uit verschillende rechtszaken is gebleken dat de rechter de wet strikt interpreteert en weinig ruimte biedt voor bijvoorbeeld de zogenaamde 'zomervellingen'. Maar ook voor het uitvoeren van andere werkzaamheden, bijvoorbeeld het maaien van graslanden of het plaggen van heide, knelt de wet. Het Bosschap heeft deze problematiek het afgelopen jaar, samen met andere maatschappelijke organisaties, bij het ministerie van LNV aangekaart. De Flora- en faunawet geeft naar idee van het Bosschap een te strikte uitwerking van de Europese natuurbeschermingsrichtlijnen (de Vogel- en Habitatrichtlijn) en brengt daarom onnodige belemmeringen met zich mee voor het reguliere beheer van bos en natuur.

De minister van LNV heeft dit probleem erkend en toegezegd zo spoedig mogelijk met een oplossing te komen die regulier gebruik en beheer niet onnodig belemmert en waarbij de maximale rechtsruimte van de Europese Richtlijnen wordt opgezocht. Daartoe is een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) in ontwerp die een aantal vrijstellingen van de verboden van de wet zal regelen. Deze AMvB zal op zijn vroegst pas dit najaar van kracht worden en biedt dus geen oplossing voor de korte termijn.

### *Gedragslijn 'Boswerk in broedseizoen 2003'*

Daarom heeft het Bosschap een gedragslijn opgesteld voor bosbeheer in het broedseizoen 2003. Deze gedragslijn is in overleg met Vogelbescherming Nederland tot stand gekomen. De gedragslijn houdt rekening met bostype en broedende vogels en type werkzaamheden. Het Bosschap probeert met deze gedragslijn invulling te geven aan het belangrijke begrip zorgvuldig handelen. De gedragslijn geldt specifiek voor het bosbeheer en in de periode vanaf heden tot aan 15 juli 2003. Als u zich aan de gedragslijn (inclusief bijbehorende relevante passages uit de conceptgedragscode en checklist) houdt, minimaliseert u het risico van vervolging.

Intussen werkt het ministerie van LNV zelf ook verder aan een oplossing, in overleg met het Openbaar Ministerie, Justitie en de AID. Mocht dit leiden tot andere resultaten dan in bijgaande gedragslijn staan gepresenteerd (dit zou zowel verruimend als beperkend kunnen zijn ten opzichte van de gedragslijn) dan zult u daarover nader bericht ontvangen door zowel het Bosschap als het ministerie. Deze resultaten zijn wellicht al over enkele dagen

beschikbaar, maar het kan ook nog langer duren. Nu 15 maart gepasseerd is acht het Boschap het noodzakelijk u op deze wijze te informeren.

### *Algemene gedragslijn boswerk in broedseizoen 2003*

In het bos broeden de meeste vogels in de periode 15 maart tot 15 juli. Per vogelsoort en bostype kan de precieze periode verschillen. De kans op verstoring en vernieling van nesten is in die periode het grootst. Dat betekent dat de zorgvuldigheidseisen die er aan de uitvoering van werkzaamheden worden gesteld, in die periode hoger moeten zijn. Hieronder is de zorgvuldigheidsnorm nader uitgewerkt, waarbij voor de algemene zorgvuldigheidseisen wordt verwezen naar de inhoud van de conceptgedragscode met checklist die als bijlage is bijgevoegd.

Bij inventarisatie wordt rekening gehouden met relevante eerdere gegevens over broedvogels in het betreffende bosperceel en vindt eventueel overleg plaats met een plaatselijke vogelwerkgroep of andere ter zake deskundigen.

1. In rijk gestructureerde bospercelen (twee of meer struik- en/of boomlagen boven de kruidlaag), is vrijwel altijd sprake van een rijke broedvogelpopulatie. Daardoor is de kans op verstoring zo groot, dat in de periode van 15 maart tot 15 juli in dergelijke percelen in principe in het geheel geen werkzaamheden plaats zullen vinden; dit kan slechts anders zijn indien op basis van inventarisatie is gebleken dat er geen sprake is van een rijke broedvogelpopulatie.

Wanneer is er sprake van een rijke broedvogelpopulatie? Als er sprake is van broedgevallen van vogels van:

- de Rode Lijst (groene specht, nachtzwaluw, draaihals, geelgors, raaf).
- bijlage 1 VR (wespendif, zwarte specht, middelste bonte specht, rode wouw, oehoe, boomleeuwerik, ruigpootuil, slechtvalk).
- vogels van de 'appelvinkgroep' (appelvink, houtsnip, grote lijster, fluitier, wiewaai). Deze soorten broeden met name in opgaande loofbomen (>10 m); vochtige voedselrijke bossen; zowel kroon-, struik- als grondbroeders.
- vogels van de 'kleine bonte spechtgroep' (kleine bonte specht, grauwe vliegenvanger, glanskop). Deze soorten broeden met name in dode en kwijnende loofbomen.
- vogels van 'boomklevergroep' (holenduif, bosuil, kleine vliegenvanger, boomklever, kauw). Deze soorten broeden met name in dode en kwijnende zware (> 40 cm.) loofbomen.

2. In de overige bossen kunnen in de periode van 15 maart tot 15 juli werkzaamheden plaats vinden als er rekening wordt gehouden met de resultaten van voorhanden inventarisatiegegevens (hanteer bijgaande checklist). Dat betekent in ieder geval dat gevonden nesten en nestbomen worden gespaard en dat de verstoring door zorgvuldig werken zo klein mogelijk is.

3. Roestbomen van ransuilen, roofvogelhorsten en bomen met holen worden gespaard. Dat geldt ook voor de nesten van kolonievogels. Bij het uitvoeren van werkzaamheden dient voldoende afstand bewaard te worden tot dergelijke objecten indien het risico van verstoring op het moment van werkuitvoering bestaat (zie de checklist).
4. Werkzaamheden die plaatsvinden ten behoeve van veiligheid of als gevolg van calamiteiten, evenals onderhoud van recreatieve voorzieningen, blessen en werkzaamheden in het kader van bosinventarisaties kunnen gewoon doorgang vinden, uiteraard met inachtneming van de algemene zorgvuldigheidseisen. Met inachtneming van dezelfde algemene zorgvuldigheidseisen geldt dat ook voor werkzaamheden langs de duidelijk herkenbare boswegen (onderhoud van boswegen, verwerken van langhout, chippen van hout, uitrijden van sortiment, afvoer van hout).

Bijlage: relevante passages uit de concept Gedragscode Bosbeheer en Flora- en faunawet met checklist.

## CHECKLIST zorgvuldig bosbeheer

Ongeveer 1 week vóór aanvang exploitatie door opdrachtnemer/koper en opdrachtgever/verkoper in te vullen en ondertekenen.

Te sparen elementen*	Locaties gemarkeerd		Niet gemarkeerde locaties
	Op kaart	In het terrein	Algemene zorg is verantw. koper
Horstbomen**			
Bomen met holen			
Bomen/struiken met nesten			
Nesten van kolonievogels			
Mierenhopen			
Dassenburchten			
Jeneverbesbomen			
Grafheuvels			
Vogels van rode lijst***			
-geelgors			
-raaf			
-groene specht			
-nachtzwaluw			
-draaihals			
Vogels van bijlage 1 Vogelrichtlijn:***			
-wespendief			
-middelste bonte specht			
-zwarte specht			
--boomleeuwerik			
-ruigpootuil			
-oehoe			
-rode wouw			
-slechtvalk			
Andere soorten die bescherming behoeven (planten, dieren, vogels) met name vogels uit de groepen: -'appelvink'-groep -'boomklever'-groep -'kleine bonte specht'-groep .....			

\*) Nestbomen niet vellen, tijdens werk voldoende afstand houden met velling en/of sleepwerk. Velrichting is van de broedboom afgewend.

\*\*\*) Bij bewoonde roofvogelhorsten wordt binnen een straal van 50-75 m. geen velling uitgevoerd in de broedtijd. Velrichting is van de broedboom afgewend.

\*\*\*\*) Bij aanwezigheid van deze vogels wordt de uitvoering van de velling in naastliggende percelen daarop afgestemd.



Uit te voeren exploitatiewerkzaamheden****	Jaarrond werken mogelijk	Niet in de periode		Voor de vakken
		Van	tot	
Vellen / vellen – snoeien				
Vellen / snoeien / korten				
Slepen langhout				
Uitrijden sortiment				
Langhout korten aan de weg				
Afvoer hout				



## Bijlage 8      Signaleringskaart Rotterdam

Binnen de gemeente Rotterdam heerste veel stress en onduidelijkheid bij met name de plannenmakers door de nieuwe natuurwetgeving. Er was voor veel plannen in het voortraject nog geen rekening gehouden met de Ff-wet en de VHR. Men had geen ervaring met de te nemen stappen uit de Ff-wet en vond de wetten niet duidelijk. Bovenal waren er veel verhalen de ronde gaan doen van projecten die vertraging opliepen en mogelijk stopgezet zouden worden in het kader van de VHR en Ff-wet. Voor een gemeente als Rotterdam, waar veel wordt gebouwd en waar de aanleg van de Tweede Maasvlakte voor de deur staat, vormde de natuurwetgeving een potentieel risico volgens sommige beleidsmakers.

Om het gevoel van risico en stress weg te nemen en om de inbedding van de natuurwetgeving in het ruimtelijke planproces meer handen en voeten te geven is, maar ook om natuurwetgeving uit de negatieve sfeer te halen is de werkgroep Flora- en faunawet opgericht. Hierin zitten vertegenwoordigers van alle afdelingen. Door de brede vertegenwoordiging kan de specifieke kennis van de verschillende afdelingen worden gebundeld, maar wordt ook de integratie van natuurwetgeving bespoedigd. De werkgroep heeft als doel om een beleidskader te ontwikkelen. De doelstelling van het beleidskader is driedelig:

- Duidelijkheid verschaffen aan alle partijen en daarmee onnodige stress voorkomen;
- Een duidelijk stappenplan ontwikkelen dat goed is geïntegreerd in het planvormingsproces en houvast geeft voor een praktische uitwerking;
- Tot overeenstemming kunnen komen met maatschappelijke organisaties en hogere overheden over de manier van werken, waardoor draagvlak ontstaat met als gevolg minder bezwaren en een soepele vergunningverlening.

Ten behoeve van bovenstaand beleid wordt momenteel (zomer 2003) een signaleringskaart ontwikkeld. Op deze kaart staat door middel van kleur aangegeven waar welke dieren (mogelijk) voorkomen en welke beschermingsstatus ze hebben. De volgende vier niveaus worden gehanteerd:

- Paars:      Habitatrictlijngebieden en gebieden waar Bijlage IV-soorten voorkomen. Hierin geldt bij ruimtelijke plannen: plan heroverwegen, mitigeren, compenseren;
- Rood:        Stedelijke groenstructuur met een ecologische doelstelling. Hier komen veel soorten voor met een beschermde status en is het beleid gericht op behoud en versterking van deze waarden. Hierin geldt bij ruimtelijke plannen: inventariseren, effect bepalen, mitigeren, natuurontwikkelingsplan maken, mogelijkheden voor compensatie voor projecten elders bekijken;
- Roze:        Stedelijke groenstructuur waar ecologie geen hoofdfunctie is, maar wel een rol speelt. Hier kunnen mogelijk soorten met een beschermde status voorkomen.

De waarden hiervan moeten worden behouden en versterkt. Hierin geldt: mitigeren en eventueel verbindingzones aanleggen;

Wit: Gebieden waar voornamelijk soorten voorkomen waarvoor een algemene ontheffing geldt. Zorgvuldig omgaan met de aanwezige waarden.

Het bepalen van de kleur van het plangebied is de eerste stap in het stappenplan. Per kleur staat aangegeven welke stappen er verricht dienen te worden:

Wit gebied: Loop met behulp van de aangegeven checklist na of er bijzondere elementen aanwezig zijn die kunnen duiden op het voorkomen van beschermde soorten. (Voorbeelden van elementen zijn: oude bomen en gebouwen, oude begroeide muren). Als een element voorkomt moet de procedure voor een roze gebied worden voortgezet. De witte stap kan door een projectleider worden uitgevoerd. Over het algemeen zal er in de witte gebieden geen verdere actie nodig zijn.

Roze gebied: een ecoloog dient een korte scan uit te voeren. De scan kan bestaan uit: nagaan wat bekend is bij Bureau Stadsnatuur Rotterdam, het terrein bezoeken, op kaarten en luchtfoto's kijken. Als de conclusie is dat er beschermde soorten voorkomen of mogelijk kunnen voorkomen, moet worden bepaald welk effect het plan hierop kan hebben. Indien er effect te verwachten valt, moet de procedure voor een rood gebied worden uitgevoerd indien er geen eenvoudige mitigerende maatregelen kunnen worden uitgevoerd. Indien dit laatste wel mogelijk is, dienen deze te worden beschreven ten behoeve van het bestemmingsplan en de ontheffingsaanvraag.

Rood gebied: Zorg voor een goede inventarisatie van natuurwaarden en bepaal de effecten van het plan hierop. Indien Bijlage IV soorten worden aangetroffen, dient de procedure voor een paars gebied te worden uitgevoerd. Bij geen aanwezigheid van Bijlage IV soorten kan er worden voldaan met een plan waarin is opgenomen hoe mitigatie en compensatie kunnen worden uitgevoerd. Dit dient als basis voor de ontheffingsaanvragen, maar ook ten behoeve van het creëren van draagvlak.

Paars gebied: Onderzoek of het maatschappelijk belang van het project groot is en of er geen alternatieven mogelijk zijn. Zorg voor een goede inventarisatie, effectbeschrijving, draagvlak en compensatieplan.

Er moet in een zo vroeg mogelijk stadium worden begonnen met de uitvoering van het stappenplan, integratie in het bestemmingsplan en eventueel de MER. Er moet rekening worden gehouden dat er over het algemeen geen uitvoeringen in het broedseizoen zijn toegestaan (Gemeente Rotterdam, juli 2003).

## Bijlage 9      Omschrijving ECOLOG

ECOLOG is een standaard-applicatie voor het registreren en raadplegen van flora- en faunagegevens. Met ECOLOG kunnen administratieve en geografische gegevens over waargenomen flora- en faunasoorten in één systeem worden geregistreerd, onderhouden en gepresenteerd. Met ECOLOG kan relevante flora en fauna-informatie worden opgebouwd en kan er inzichtelijk over worden gerapporteerd. ECOLOG is ontwikkeld in samenwerking met een team van ecologen van de gemeenten Amersfoort, Arnhem, Ede, Haarlem, Groningen, Rotterdam en stadsdeel Osdorp.

Met ECOLOG kunnen flora & fauna gegevens in één database worden geregistreerd. Daarvoor wordt gebruik gemaakt van een uitgebreide verzameling codetabellen voor onder andere milieucoderingen, soortgroepen, soortnamen en velden uit de waarnemingstabel. ECOLOG bevat landelijk gangbare standaard inventarisatiemethoden, zoals toegepast door de PGO's, bijvoorbeeld vleermuistellingen, broedvogelinventarisaties, vlinderroutes, enzovoort., die de invoer van gegevens vergemakkelijken en uniformeren. De presentatie van flora en fauna geschiedt met behulp van intranet- en internettechnologie. Door ECOLOG te koppelen aan een gebruikersspecifieke GIS-omgeving, kunnen de gegevens door middel van kaarten worden gepresenteerd. Hierdoor kunnen flora- en faunagegevens worden gebruikt voor analyses en worden gecombineerd met andere gegevens zoals bijvoorbeeld bestemmingsplannen en ecotopenkaarten. Omgekeerd kunnen geografische data van de GIS-omgeving in ECOLOG als referentie worden gebruikt (J.M. Roodzand, Vicrea, <http://www.vicrea.nl/ecolog/index.htm>, 2003).



## Bijlage 10 Soortenbescherming in de media

### ***Korenwolf krijgt steeds meer vriendjes***

*De korenwolf heeft steeds meer vriendjes. Een kleine greep: de zandhagedis, de zeggekorfslak, de noordse woelmuis, de meervleermuis, de kamsalamander, de rugstreepad. De dieren leggen steeds meer gewicht in de schaal bij verzet tegen nieuwbouwplannen. De milieubeweging heeft de Europese Habitatrichtlijn ontdekt.*

Het lijkt wel David en Goliath. Nietige beestjes nemen het op tegen het machtige verbond van projectontwikkelaars en bouwconsortia. De korenwolf en zijn vriendjes verhinderen in heel Nederland de aanleg van wegen en gebouwen. Al deze dieren zijn beschermd. Ze komen voor op de rode lijsten van met uitsterven bedreigde organismen. De Europese Unie zorgt via de Habitatrichtlijn uit 1992 uitstekend voor al wat groeit en bloeit en waarvan het voortbestaan gevaar loopt door menselijke activiteit. Sinds de milieubeweging heeft ontdekt dat, met de richtlijn in de hand, een gang naar de rechter succesvol kan zijn, blijkt Nederland over een onvermoede voorraad beschermde dieren te beschikken.

Ook Noord-Holland heeft zijn verzetsdieren. Zandhagedis Deze week nog bleek dat de zandhagedis (elf tot zeventien centimeter) in IJmuiden de aanleg van de Derde Haven kan verhinderen omdat hij niet mag worden gestoord in zijn woongebied. 'Zeker is het niet dat de zandhagedis voorkomt op de geplande havenlocatie. Maar het werk is vijf weken stilgelegd. Stichting Duinbehoud zegt zeker te weten dat het reptiel voorkomt en schermt met tellingen van de Rayon (Reptielen Amfibieën Vissen Onderzoek Nederland). Die blijken echter voor het laatst te zijn verricht in 1993. Bewoners zeggen ook de hagedis te hebben gezien. Zo nam de kat van een bewoonster er een mee naar huis. Duinbehoud voert verder medewerkers van Rijkswaterstaat en de exploitant van een restaurant op als getuigen. 's Zomers zouden de kinderen, die er nu nog in strandhuisjes verblijven, de hagedissen in potjes vangen. Concrete bewijzen ontbreken echter. Opvallend is dat de laatste cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek erg goed uitvallen voor de zandhagedis. Tussen 1994 en 1999 steeg het aantal in Nederland met ongeveer 50 procent. Mocht desondanks de zandhagedis niet worden aangetroffen, dan is er wat natuurbeschermers betreft geen man overboord. 'Er staan nog diverse bunkers. Daarin kunnen best vleermuizen zitten. En alle soorten vleermuizen zijn beschermd', meldt J. van Vliet van Duinbehoud. De zandhagedis flikte al eerder een kunstje in het Zuid-Hollandse Noordwijkerhout. Daar kunnen nog steeds, geen motel en honderdtwintig appartementen worden gebouwd. Bij Ede besloot de zandhagedis te gaan zonnen op het talud van snelweg A1 2, zodat Rijkswaterstaat de verbreding van de weg vijftien meter verderop moet realiseren. Woelmuis

De noordse woelmuis mag binnen de kring van verzetsdieren een frontsoldaat worden genoemd. In Zaandijk was hij er al vroeg bij, al jaren voor de Habitatrichtlijn van kracht werd. Het diertje kwam voor in het Guisveld, waarop Zaandijk graag wilde uitbreiden. 'Naast de noordse woelmuis kwanten er allerlei zeldzame planten voor', zegt C. Blokhuis van het Centrum Milieubeheer Zaanstreek. 'Er kwam een enorme burgeractie op gang tegen de provincie. Uiteindelijk is van bebouwing afgezien. Het Guisveld is nu eigendom van Staatsbosbeheer.' Voorlopig is het Guisveld gered. Mochten er, om wat voor reden dan ook, tóch pogingen worden gedaan het natuurgebied als bouwterrein aan te wijzen, dan staat het Centrum Milieubeheer sterk. De noordse woelmuis heeft zich inmiddels bewezen als een geduchte tegenstander van projectontwikkelaars. In Friesland bijvoorbeeld verhindert hij de bouw van een pannenkoekenhuis.

De Amsterdamse hoogleraar milieukunde Lucas Reijnders noemt het inmiddels geëffende pad naar de rechter 'eigenlijk wel' een goede ontwikkeling. 'Voordat in Europees verband de Habitatrichtlijn van kracht werd, was er geen enkele wet die bedreigde dieren bescherming bood. De plaatselijke bestuurders maakten zelf een afweging tussen economie en ecologie. De laatste verloor dan natuurlijk. Er werd gezegd dat het

jammer was van zo'n beestje, maar dat de bouwplannen toch van groter algemeen belang waren en dat was het dan.' Die tijden zijn veranderd. Wie ondanks de aanwezigheid van bijvoorbeeld de korenwolf zijn bouwplannen wil doorzetten moet naar Brussel of anders naar het hof in Luxemburg. Andere landen in de Europese Unie, zoals Duitsland, Frankrijk, Italië en Groot-Brittannië kennen al langer wettelijke bescherming van bedreigde diersoorten. Dat in Nederland nu het ene na het andere bouwplanremmende dier opduikt, heeft volgens Reijnders alles te maken met de overbevolking. 'Nederland is ontzettend vol. Er is heel weinig natuur over. Als er een woonwijk wordt uitgebreid is de kans groot datje op beschermde dieren stuit. Het is alleen jammer dat er zo wordt gefocust op diersoorten. De Habitatrictlijnen zijn er eigenlijk voor bedoeld - de naam zegt het al - de omgeving, de habitat, van bedreigde diersoorten te behouden opdat de dieren er kunnen overleven. Het zou beter zijn de biotoop van zo'n dier te behouden. Maar dat is juridisch weer heel erg ingewikkeld.' Reijnders, ook werkzaam voor de stichting Natuur en Milieu, vindt de naarstige zoektocht naar beschermde dieren geen achterhoedegevecht. Het dwingt plannenmakers immers te zoeken naar andere oplossingen. 'Met de huidige demografische ontwikkeling gaan we in Nederland in de toekomst toe naar een afname van de bevolking. Tegelijk worden er steeds weer nieuwe woonwijken gebouwd. In plaats van de ruimte te zoeken binnen de huidige grenzen van de bebouwing, is er de reflex bij bestuurders om 'iets nieuws' neer te zetten. Dat wordt mooier en minder ingewikkeld gevonden. ' De strijd maar opgeven en accepteren dat Nederland een soort Hongkong aan de Noordzee wordt, daar wil Reijnders niets van weten. 'Ik wandel graag in de duinen van Noord-Holland. Daarvoor hoef ik niet zo nodig naar Oost-Duitsland af te reizen.'

De lijst met succesvolle dieren wordt steeds langer. In de Alkmaarse Boekelermeer houdt de rugstreeppad de gemoederen bezig. De bedreigde gierzwaluw wist een bouwproject in de binnenstad van Hoorn stil te leggen. Het Alkmaarder- en Uitgeestermeer heeft de meervleermuis en de kamsalamander op de reservebank zitten. Ze hoeven niet in actie te komen, want het gebied is beschermd. Maar wie daaraan wil tomen, kan zijn borst alvast natmaken. Boomkikker In het hele land zijn verzetsdieren actief. De boomkikker is de kwade genius achter het blokkeren van een rondweg in Zeeland. In Vught wordt een woonwijk kleiner dan gepland; het werk van de kamsalamander. Datzelfde beestje zorgt er ook voor dat de Betuwelijn iets moet gaan wijken. In Limburg doen drie inmiddels bekende verzetsdieren hun werk. Vorige week dook de zeggokorfslak op, slechts enkele millimeters groot. Hij schijnt te leven op een beoogd tracé van snelweg A73. De korenwolf (een hamstersoort) sloeg toe bij Heerlen. Met veel publiciteit voorkwam hij de aanleg van een industrieterrein. In Roermond zorgde de knoflookpad voor een kleiner bedrijventerrein dan de bedoeling was. Niet alleen dieren belanden in de vuurlinie.

Ook planten frustreren bouwplannen. De Vrienden van het Vronermeerbos in Alkmaar konden hun geluk niet op toen zij de wespenorchis aantreffen tussen door nieuwbouw bedreigde bomen. Het ministerie van landbouw verbiedt vernietiging van deze beschermde orchidee. Alkmaar reageerde vol ongeloof en stuurde er de stadsecologe op af, die voorzichtig aan het tere groen trok om te verifiëren of de milieubeschermers de wespenorchis niet stiekem zelf in de grond hadden gestopt. Niettemin won de gemeente in dit geval. Alkmaar verzoon een list. Het bos werd toch gekapt, waarbij keurig om de door linten afgeschermd plantjes werd heen gezaagd. De wet zegt immers niets over behoud van de natuurlijke omgeving. 'Ook niet bij een beschermde soort. Houdt u daar rekening mee, ha, ha', aldus een triomfantelijke gemeentewoordvoerder in november.

Bron: Alkmaarsche Courant van 3 maart 2001, op natuurnet.nl.



### **Rugstreepadden krijgen vervangende woonruimte**

AMSTERDAM - Het padje legde al eens een voorstelling van de Sound of Music in een steengroeve plat. En ook de aanleg van het Science park in Amsterdam werd door het dier vertraagd. Dus 'bouw gaat door ondanks rugstreepdad' is weer eens iets anders. Het kan allemaal, in Almere-Poort. De amfibieën krijgen er een ander plekje. Kosten 115000 euro. Dit voorjaar zullen eitjes worden overgebracht naar 3 hectare nieuwe paddenpoel.

In de zoveelste uitbreiding van Almere, in het gebied Middenkant Zuid, wordt de bouw van kantoren voorbereid. Deze worden vanaf eind 2005 in gebruik genomen. Bij de voorbereiding bleken in een gebied van een paar vierkante kilometer rugstreepadden te leven, naar schatting dertig. Deze zijn volgens artikel 4 van de Flora- en Faunawet beschermd, net als alle andere Nederlandse amfibieën en reptielen.

De gemeente vroeg een ontheffing aan bij het ministerie van landbouw, natuur en voedselkwaliteit. Deze werd verleend, er mocht worden gebouwd, maar als compensatie moest Almere elders vervangende leefruimte bieden. Die komt te liggen in een al bestaande ecologische zone, maar Henk Martens van Project Almere Poort vindt dat voor de natuur geen sigaar uit eigen doos. „We richten het gebied speciaal in en het gaat niet ten koste van de ruimte voor andere dieren. We hebben de zaak al in een vroegtijdig stadium goed aangepakt, waardoor er ook geen vertraging in de bouw is opgelopen.”

Dat veel mensen vallen over de kosten, verbaast Martens wel wat. „We hebben intussen 25 miljoen euro subsidie binnen voor de aanleg van vrije busbanen in Almere Poort. Dan valt 115000 euro erg mee, nog geen half procent.”

Ook Jeroen van Delft van de Stichting Ravon in Nijmegen, die zich bezighoudt met onderzoek naar reptielen, amfibieën en vissen vindt de aanlegkosten niet hoog. „Maar het ligt er natuurlijk aan door welke bril je er naar kijkt.” Of de actie in Almere zinvol is? Van Delft: „Ik denk niet dat de rugstreepdad daar de grootste winst van Nederland zal boeken. Maar we zijn nu eenmaal de internationale zorg voor zeldzame soorten aangegaan. En zeldzaam is hij in veel delen van Europa. In Engeland is het wat dat betreft de topsoort onder de amfibieën. Ik kan niet zeggen hoeveel rugstreepadden er in Nederland zijn. In het westen is de soort lokaal algemeen, op de hogere zandgronden is hij schaars. Om de rugstreepdad een toekomst te garanderen in Almere, moet je het gebied wel goed beheren.”

Volgens een woordvoester van LNV heeft de aanleg van de paddenpoel geen nadelige gevolgen voor andere soorten. En over het beheer zijn goede afspraken gemaakt. Almere moet de ontwikkeling van de populatie rugstreepadden blijven volgen en een duurzaam beheer voeren.

Bron: Trouw, 17 januari 2004.



## Bijlage 11 Initiatieven ten aanzien van natuur(beschermingswetgeving) door decentrale overheden

Communicatie	Kennisvergroting	Infrastructuur	Integratie	Natuurontwikkeling	Input voor beleid en uitvoering
Rubriek natuur in regiobladen	Cursus behoud van het riet voor burgers	Ruimte en administratieve ondersteuning ter beschikking van vrijwilligersgroepen	Voorlichtingsbijeenkomsten Ff-wet	Groen-/natuur-adoptieregelingen	Seminar met natuur-organisaties over natuurbeleid in gemeente
Voorlichtingsbijeenkomsten	Cursus behoud van eilanden van burgers		Oprichting Werkgroep soortenbeleid/ platform ecologie	Deel opbrengst grond-verkoop naar natuur-beheer/ontwikkeling	Intern seminar Ff-wet
Folder over Ff-wet	Inventarisatiecursus		Oprichting ecologieteam	Graven van poelen	Protocol omgaan met compensatie-maatregelen
Folder over de natuur-waarden in de wijk	Schrijven van soor-teninformatie in personeelsblad		Interne helpdesk voor Ff-wet vragen	Groen- en natuur-plannen	Protocol omgaan met Ff-wet bij ruimtelijke ingrepen
Vlinderzoekkaart	Aanstellen gedeel-de ecoloog				Gedragcode bosbeheer
Folder over natuur-vriendelijk tuinieren	Inventarisaties				Natuurbeleidsplan voor de haven van Rotterdam