



Illustratie: Shirley Warlich, www.visenchips.nl

Kleur bekennen met gedragscodes

Mirre Berkhof
MSc Thesis Environmental Policy Group

19-10-2019
Wageningen University

Eerste begeleider

Wageningen University, Departement Maatschappijwetenschappen, Milieubeleid

Dr. ir. CSA (Kris) van Koppen

Tweede begeleider

Wageningen University, Departement Maatschappijwetenschappen, Strategische communicatie

Open Universiteit, Faculteit management, wetenschap en technologie

Dr. ir. R (Raoul) Beunen

Coming Clean on Codes of Conduct

An exploratory research into the handling of discretionary space in the Dutch Nature Conservation Act through Codes of Conduct in municipal nature policy, and their perceived ecological effectivity

Mirre Berkhof
940711080059
19-10-2019

MSc Thesis Environmental Policy Group
(ENP-80436)

Supervisor: Dr. ir. CSA (Kris) van Koppen
Co-supervisor: Dr. ir. R (Raoul) Beunen





“ Good people do not need laws to tell them to act responsibly,
while bad people will find a way around the laws”

Plato (ca. 427 v.Chr. – 347 v. Chr.)



Voor- en dankwoord

30-08-2019

...Het is tijd om af te ronden. Het is tijd om er een punt achter te zetten. En dat is verdraaid lastig...

Ruim 6 maanden geleden begon ik aan een groot avontuur. En nu, voor mijn idee nog geen 2 maanden later, ben ik bezig met mijn laatste afrondende activiteiten. Wat startte voor mij als een grote hobbel die genomen moest worden, eindigt nu in een nostalgisch afscheid van de laatste dagen als "echte student" op de universiteit. Over nog geen 3 dagen start ik alweer met mijn volgende avontuur en tevens de laatste stap totdat ik student-af ben; mijn stage. Wat wordt dat een overschakeling.

Ik ben de vrijheid die het schrijven van een thesis mij biedt gaan waarderen, ondanks dat het aan het begin aanvoelde als een bodemloze put met het gevaar tot verdrinking. Het gevoel geheel aan jezelf overgeleverd te zijn voor 6 maanden beknelde mij. Dit gevoel is gelukkig met de tijd afgenomen. Afgelopen half jaar heb ik veel nieuwe kanten van mezelf leren kennen en heb ik veel nieuwe ervaringen opgedaan. Al met al zal mijn thesisperiode een gedenkwaardige periode voor me blijven. Met dalen, gelukkig altijd weer gevolgd door pieken heb ik me erdoorheen weten te slaan op een manier waarop ik uiteindelijk van mezelf trots mag zijn.

Op de momenten dat de moed dreigde in mijn schoenen te zakken, hebben de altijd weer motiverende, inspirerende en bemoedigende gesprekken met mijn begeleiders mij geholpen de moed er in te houden. Ik wil dan ook Raoul en Kris erg bedanken voor hun goede begeleiding tijdens mijn thesis. Het was een fijne combinatie jullie als supervisors te hebben. Waar ik bij Raoul voor veel vakinhoudelijke kennis en inspirerende nieuwe inzichten terecht kon, heeft Kris mij vooral geholpen het hoofd koel te houden en met een pragmatische blik naar mijn thesis te kijken. Ik kijk dan ook terug op een prettige samenwerking.

Verder wil ik alle participanten uit de interviews bedanken voor hun medewerking. Erg bedankt voor alle interessante en tevens gezellige gesprekken die we gevoerd hebben. Bedankt voor het willen vrijmaken van tijd hiervoor, naast de vaak overvolle agenda's. En erg bedankt voor degenen die mij telefonisch of via de e-mail te woord hebben gestaan, ook voor de beantwoording van nog extra vragen na afloop van de interviews. Zonder al deze hulp was het me niet gelukt grip te krijgen op het onderwerp.

Dan zijn er nog mijn naasten die ik wil bedanken voor hun continue support. Heel erg bedankt pap voor alle nuttige informatie en uitleg die je me hebt gegeven. Bedankt mam en Jud voor alle goede zorgen. Bedankt Rosanne voor het aanhoren van de vele discussies over natuur- en milieubeleid in de weekenden. En Jasmijn & Robbin, bedankt voor het motiverende vooruitzicht dat jullie mij hebben gegeven als aanstaande tante. Tenslotte bedankt Suus en Jud voor de continue interesse in de voortgang van mijn thesis en de goede invloed die jullie hebben gehad om vooral niet door te draaien maar op tijd rust te nemen. Dit heeft mij uiteindelijk geholpen "in-shape" te blijven en me niet al te gek te laten maken. En tenslotte natuurlijk bedankt aan alle anderen die op een andere manier hebben bijgedragen aan de totstandkoming van dit eindresultaat.

Vriendelijke groet / groetjes/ Liefs Mirre



Extended summary

Introduction

It is a well-known issue in the Netherlands, frequently addressed in societal debates the last decades: the unhappy marriage between protected plant and animal species and spatial planning interventions such as building projects and maintenance work. The Nature Conservation Act forbids building activities in areas with protected plant and/or animal species, unless you have dispensation. In order to re-align the field of spatial planning and nature policy, the policy instrument “Codes of Conduct” is developed. Codes of Conduct can have two functions. Firstly, they can be used as instrument by stakeholders to prove due diligence; so to act responsibly without disrupting nature. In doing so, one can refer to its legal status as exemption scheme; its second function. This means stakeholders are exempted from certain prohibitions of the Dutch Nature Conservation Act when working according to the prescriptions of the Code of Conduct.

Problem statement

Inherent to Codes of Conduct is their high level of abstraction, leaving leeway for interpretation to any stakeholder working with it. This room for interpretation in working with regulations is called “discretionary space”. Codes of Conduct can be used as means to utilise this discretionary space, meanwhile providing discretionary space as well. Little is known regarding the ways stakeholders deal with discretionary space in drawing up, approving and working with Codes of Conduct under the Dutch Nature Conservation Act. Discretionary space is provided to stakeholders in order to remain flexible in implementing measures in a specific situation. Expertise is a prerequisite for dealing with discretionary space in an ecological effective way. Up and until now, the municipal sector has developed most Codes of Conduct. Municipalities fulfil the role of front office in species protection and can use Codes of Conduct for executing their own spatial interventions. However, their ecological expertise is referred to as being low in scientific literature. The aim of this thesis research is to unravel the black box of municipal nature policy with regard to the ways in which municipalities deal with discretionary space by means of Codes of Conduct, and what this means for their ecological effectiveness. Hereto the following research question is formulated: *“How does the municipal sector deal with discretionary space in the Dutch Nature Conservation Act through Codes of Conduct, and what does this mean for their ecological effectivity?”*.

Scientific and societal relevance

It is important to unravel the black box of municipal nature policy and discretionary space for several scientific and societal reasons. The main reason is that we know little about the way policy implementers deal with discretionary space deriving from the formulation of regulation. In public

administration literature little is known regarding soft regulation in policy fields concerning “soft” values like nature. Codes of Conduct are a type of soft regulation, implying that government rules do not forbid actions on the part of societal parties, but allow them under certain conditions. Also, in the field of sociology of law little is known regarding the way societal parties utilise discretionary space. It is important to learn about this, since the upcoming Environment & Planning Act is based upon the same rationale of deregulation. By decentralising tasks to lower governmental bodies, such as municipalities, the central government aims at making policy more susceptible and flexible in fitting towards local needs. Meanwhile, both the interest and the range of application of Codes of Conduct are increasing. An increasing number of societal parties becomes interested in using Codes of Conducts as exemption scheme due to spatial challenges such as the need for sustainability transitions. A wider range of societal parties are granted the opportunity to use Codes of Conduct since the new Dutch Nature Conservation Act makes it possible to use it for a wider range of spatial interventions. Moreover, Codes of Conduct now account for dispensation for all protected species. To prevent overgrowth, the central government aims at approving only sectoral Codes of Conduct, resulting in an even higher level of abstraction in formulation. Together, these changes result in easier dispensation for spatial interventions in situations with protected species and call for more knowledge how exactly discretionary space is dealt with and what this means for its ecological effectivity in a time when we are facing a worldwide biodiversity crisis.

Conceptualisation

In scientific literature discretionary space is described as “... *an area left open by a surrounding belt of restriction.*” (Dworking, 1977) “... *within which one’s decisions are in some degree a matter of personal judgment and assessment.*” (Galligan, 1990:8). Codes of Conduct “.. *include a set of detailed rules to govern professional conduct and to serve as a basis for adjudicating grievances...*” (Frankel, 1989:111). Logically, one only can have discretionary space when there are legal boundaries framing that space. Within the scope of this research the following legal boundaries can be identified following the Dutch legal hierarchy: Dutch Nature Conservation Act, Codes of Conduct and Action Plan. Where Codes of Conduct are a means to concretise the Dutch Nature Conservation Act, they simultaneously serve as legal boundary for the action plans that are made one level lower in the legal hierarchy. This whole process of interpretation and implementation at different levels continuously influences the ways in which regulations are used.

Based upon Giddens’ Structuration Theory (1976, 1979, 1982, 1984) and Policy Implementation Styles of Terpstra and Havinga (2001) an analytical framework is developed consisting of three layers: 1) juridical- administrative context, 2) midfield, and 3) implementing practice. Both theories have in common that they neither emphasize the role of central actors in policy implementation research, nor

the role of societal actors. Instead, they acknowledge the existence of an intervening layer in which influences deriving from the juridical-administrative context and from the implementing practice come together. In this midfield the government and developers are present, interpreting the administrative context and setting legal boundaries for developing Codes of Conduct respectively using Codes of Conduct.

Where *“the laws [...] provide the blueprint that shapes [policymaker’s] mission and define the tools they can use.”* (Kagan, 1989: 94), *“what a policy comes to mean for implementing agents [depends] to a great extent on their repertoire of existing knowledge and experience”* (Spillane et al., 2002: 393). To be able to research the influence of each of these layers, dimensions are identified per layer. For the juridical-administrative context the first dimension is the “juridical structural characteristics” referring to the complexity and specificity of regulations determining how much room there is for interpretation. The second dimension is “remit”: the formalised task distribution amongst actors. Especially with regard to monitoring and enforcement this dimension is important since sources for enforcement derive from the remit. Discretionary space deriving from this layer is called “authorized discretionary space”. A second type of discretionary space derives from the other two layers and is called “claimed discretionary space”. In the midfield and implementing practice similar dimensions are identified: 1) “utility and necessity” (attributed meaning, values and pursued goals), 2) “refinement” (depends on personal characteristics), 3) “sources” (procedural knowledge, ecological expertise and authority), and 4) “perceived ecological effectivity” (the degree in which Codes of Conduct contribute to recovery, preservation and increase of biodiversity, determined by expert-judgement). Whereas authorised discretionary space stems from the formulation of regulations, claimed discretionary space can override this authorised discretionary space, by exceeding the legal boundaries.

To be able to deal with discretionary space in an efficient way, stakeholders develop routines which consist of a certain combination of attributed utility and necessity, way of refinement and available and applied sources. These routines are called “policy implementation styles”. Terpstra and Havinga (2001) identify four ideological types of styles which can be present in certain combinations, these styles are: 1) traditionalism, 2) bureaucratism, 3) professionalism, and 4) managerialism. Traditionalism is notable for its strong association with autocracy, bureaucratism for formalisation of processes aiming at making policy implementation a predictable and controllable process, professionalism for its strong emphasis on providing freedom to act to professionals although their actions might be against the rules, and finally managerialism for quantification of policy processes to increase the efficiency of the governmental apparatus.

Research design

Due to the limited available literature on the topic it is decided to do an exploratory research. Five municipalities are selected as cases by means of purposive-sampling with maximum variety. The following criteria are used to do so: maximum variety in 1) greenness, 2) having an own code of conduct or a sectoral code of conduct, and 3) having in-house ecological expertise or using environmental services for ecological expertise. Per municipality four types of actors are approached: 1) ecological advisor, 2) policy officer in public (green) space, 3) contractor, and 4) enforcer. Additionally, snowball sampling is used to get in touch with actors from the midfield (Provinces, the State and developers of Codes of Conduct). By means of literature review the juridical-administrative context of the Nature Conservation Act and Codes of Conduct is analysed. In particular review the juridical-administrative context of the Code of Conduct developed by the representative party of Dutch municipalities “Stadswerk” is analysed. For the midfield and implementing practice 21 semi-structured interviews are conducted, using the dimensions of the analytical framework as sensitizing concepts. The interviews are analysed with help of “Atlas.ti software”. Iteratively, three coding steps are applied: 1) open coding (identifying themes with help of analytical framework but not limited to the dimensions of this framework), 2) axial coding (comparing dimensions of the initial analytical framework with the findings of the research), and 3) selective coding (structuring main themes serving as backbone for the result section). In this research validation and reliability are kept as high as possible by amongst others applying member validation and methodological justification (high transparency in describing research process).

Results

The result section follows the structure of the analytical framework. Following the descriptions per dimension, three policy implementation styles are identified. The main rationale for developers of Codes of Conduct in dealing with discretionary space is efficiency, deriving from the managerialism policy implementation style, and formalisation deriving from the bureaucratism style. These styles have a close relationship to the function of Codes of Conduct as exemption scheme. After all, the government remains responsible for complying to the European Birds and Habitat Directives and thus somehow has to control the process. The users of Codes of Conduct predominantly apply a professionalism policy implementation style. Policy implementers should be provided with sufficient freedom of action to utilise their ecological expertise to come up with tailor-made solutions in the field. This way of working is related to the function of Codes of Conduct to act diligently. Based upon expert-judgement the perceived ecological effectivity of Codes of Conduct is low.

Discussion

The various identified policy implementation styles seem to conflict with each other in practice. These conflicts affect the prospects wherewith Codes of Conduct are developed, namely the reduction of administrative burdens, without negatively affecting its ecological effectivity. First of all, formalisation still applies to working with Codes of Conduct, resulting in various documentation requirements. Formalisation is needed to fulfil the monitoring requirement of the European Habitat Directive, and to be able to prove one is allowed to use a Code of Conduct as exemption scheme. Due to the rise of sectoral Codes of Conduct, more formalisation procedures are needed for their practical elaboration. Nevertheless, most municipalities lack ecological expertise in doing so in an ecologically effective manner. Moreover, the results point out that the less in-house ecological expertise municipalities have, the more value they attach to Codes of Conduct, and vice versa. Municipalities with relatively high in-house ecological expertise prefer to use alternative policy instruments like dispensations for areas, in Dutch “Soorten Management Plannen” (SMP) resulting in ecological added value. Municipalities with relatively low in-house ecological expertise use Codes of Conduct more often since it provides them with directives how to handle in situations with ecological value. Adversely, ecological expertise appears to be crucial for the ecological effectiveness of Codes of Conduct, since this is a prerequisite to be able to execute the species protective measures in a correct way as well as to monitor its functioning.

Practice shows that although municipalities work in a juridical correct way following Codes of Conduct, this doesn't mean they behave in an ecological correct way. Due to deregulation, monitoring and enforcement often is unable to detect ineffectively applied Codes of Conduct, since there is no notification requirement. If they encounter situations with Codes of Conduct, it is hard to assess the situation due to a broad diversity in action plans. In the end, personal assessment and ecological expertise are decisive in whether enforcement takes place or not. In essence, the identified combination of policy implementation styles results in diverse situations where actors prove to act diligently by showing a Code of Conduct, and enforcers have little sources to check and enforce in case these Codes of Conduct are applied incorrectly. This means Codes of Conduct easily could be used as sham.

Sociology of Law provides theoretical models and concepts which help explaining the identified situation. With every step of concretion of discretionary space, actors (un)consciously frame specification regulations according to certain stakes. In the implementing practice, all these stakes come together without being aligned. So, in cases of deregulation with split competent authorities, alignment of interests and stakes is prerequisite of effective policy implementation. Alternatively, prioritisation is needed to align regulations in practice and to make sense of the several rules.

Conclusion

In conclusion, the way actors deal with discretionary space depends on routines they develop regarding the utility & necessity, ways of refinement and utilised sources for applying Codes of Conduct. Three policy implementation styles are identified, varying across the development- and user-phase. Whereas the State and provinces apply a managerial and bureaucratic policy implementation style, Stadswerk applies a professional policy implementation style. Following these styles cost-efficiency, reduction of the administrative burden and freedom to act all prevail in the implementing practice. Freedom to act is legitimized by certification, although many municipalities lack sufficient ecological expertise. Since freedom to act needs to be controlled to comply with the European Birds and Habitat Directives, enforcement is pursued by setting high formalisation standards. These formalisation standards result in inducing administrative burdens instead of the other way around. Cost-efficiency leads to the absence of a notification requirement, reducing enforcement possibilities whilst the need for enforcement has only grown.

Recommendations

This study shows how a certain combination of policy implementation styles results in ineffective nature policy implementation. Future research could make use of the field of Sociology of Law to further research what ways of effective alignment of concretised norm-formulations and their reflected stakes could be applied. Since the Environment & Planning Act is based upon the same rationale of deregulation, the findings of this research and future research are also relevant for the development of this Act. With regard to Codes of Conduct, their “legal discharge” could alleviate the current situation. This means Codes of Conduct cannot be used as exemption scheme anymore, but only as informal instrument to act diligently. For maintenance work requiring dispensation, an area-oriented dispensation (SMP) could be used. When this tool is used, no legal status is needed anymore for Codes of Conduct. In this way less formalisation is needed, hereby increasing the enforcement of Codes of Conduct whilst maintaining its most valued characteristic for municipalities.

Inhoudsopgave

Figuren- en tabellenlijst.....	4
Afkortingenlijst	6
1 Inleiding	7
1.1 Probleemstelling.....	8
1.2 Doel- en vraagstelling.....	9
1.3 Maatschappelijke relevantie	10
1.4 Wetenschappelijke relevantie.....	10
1.5 Leeswijzer	11
2 Conceptualisering.....	14
2.1 Discretionaire ruimte	14
2.2 Beleidsinstrument gedragscode.....	15
2.3 Analytisch raamwerk.....	17
2.3.1 Administratief kader.....	18
2.3.2 Middenveld & Uitvoeringspraktijk	19
2.4 Beleidsuitvoeringsstijlen	21
2.4.1 Traditionele beleidsuitvoering	21
2.4.2 Bureaucratische beleidsuitvoering.....	22
2.4.3 Professionele beleidsuitvoering	22
2.4.4 Manageralistische beleidsuitvoering.....	22
3 Onderzoeksopzet.....	25
3.1 Selectiecriteria en -methode	25
3.1.1 Cases.....	25
3.1.2 Participanten	26
3.2 Data-collectiemethoden.....	27
3.2.1 Wetenschappelijke en grijze literatuur	27
3.2.2 Diepte-interviews	28

3.3	Implicaties data-collectiefase	29
3.4	Data-analysemethode	30
3.5	Betrouwbaarheid en validiteit.....	31
4	Administratief kader & Praktijk.....	35
4.1	Soortenbescherming bij ruimtelijke ingrepen.....	36
4.1.1	Komen er beschermde soorten voor in het gebied?.....	36
4.1.2	Worden door de handeling verbodsbepalingen overtreden?.....	37
4.1.3	Vallen de handelingen onder een vrijstelling?.....	40
4.1.4	Kan een ontheffing soortenbescherming worden verleend?	42
4.2	Toezicht & handhaving op soortenbescherming	43
4.2.1	Melding & handhavingsverzoek	44
4.2.2	Interventiemaatregelen	44
4.2.3	Gedragscodes	46
5	Resultaten.....	49
5.1	Juridische structuurkenmerken & taakstelling Stadswerk gedragscode.....	50
5.2	Opstelfase gedragscode	57
5.2.1	Nut & Noodzaak	57
5.2.2	Uitwerking	57
5.2.3	Middelen	62
5.2.4	Gepercipieerde ecologische effectiviteit.....	64
5.3	Gebruikersfase.....	66
5.3.1	Nut & Noodzaak	66
5.3.2	Uitwerking	68
5.3.3	Middelen	79
5.3.4	Gepercipieerde ecologische effectiviteit.....	84
5.4	Geïdentificeerde beleidsuitvoeringsstijlen.....	88
5.4.1	Opstelfase: combinatie managerialisme en bureaucratie	89
5.4.2	Gebruikersfase: professionalisme	89

6	Discussie	91
6.1	Limitaties onderzoek	91
6.2	Drie beleidsuitvoeringsstijlen & één gedragscode	92
6.2.1	Conflicterende beleidsuitvoeringsstijlen	93
6.3	Soortenmanagementplan	98
6.4	Gedragscodes & de Omgevingswet	99
6.4.1	Rationale Omgevingswet & Gedragscodes	100
6.4.2	Digitaal Stelsel Omgevingswet & ecologische onderzoeksplicht	100
6.4.3	Wederzijds vertrouwen	100
6.4.4	Van toetsing vooraf, naar toetsing achteraf	101
6.5	Bredere maatschappelijke en wetenschappelijke context	101
7	Conclusie	104
8	Aanbevelingen	108
8.1	Wetenschappelijk	108
8.2	Maatschappelijk	109
	Referenties	112
	Bijlagen	119
	Bijlage 1: Geanonimiseerde lijst met participanten onderzoek	119
	Bijlage 2: Voorbeeldvragen interviews	122
	Bijlage 3 Coderingen	123

Figuren- en tabellenlijst

Figurenlijst

FIGUUR 1 DE GEÏDENTIFICEERDE BLACK-BOX VAN HET GEMEENTELIJK NATUURBELEID, EN DE ROL DIE GEDRAGSCODES HIERIN SPELEN MET BETREKKING TOT HUN UITEINDELIJKE ECOLOGISCHE EFFECTIVITEIT (AUTEUR, 2019)	8
FIGUUR 2 DE GEDRAGSCODE ALS DONUT: ZONDER DE RAND BESTAAT ER GEEN GAT; ZONDER WETTELIJK KADER BESTAAT ER GEEN DISCRETIONAIRE RUIMTE. DIT BETEKENT DAT HET WETTELIJK KADER LEIDEND IS VOOR DE DISCRETIONAIRE RUIMTE (AUTEUR, 2019)	14
FIGUUR 3 ITERATIEF PROCES VAN INTERPRETEREN EN TOEPASSEN VAN REGELGEVING TUSSEN VERSCHILLENDE LAGEN VAN ADMINISTRATIEVE KADERS (AUTEUR, 2019)	16
FIGUUR 4 ANALYTISCH RAAMWERK ONDERZOEK NAAR ONGANG DISCRETIONAIRE RUIMTE NATUURWETGEVING: A) DISTINCTIE IN LAGEN, B) OPERATIONALISERING VAN LAGEN IN VERSCHILLENDE DIMENSIES (AUTEUR, 2019)	18
FIGUUR 5 SELECTIECRITERIA EN SELECTIEMETHODE CASES EN PARTICIPANTEN (AUTEUR, 2019)	26
FIGUUR 6 SPECIFICATIE REDEN NON-INCLUSIE PARTICIPANTEN (AUTEUR, 2019)	29
FIGUUR 7 LIJST VAN INSTANTIES VAN PARTICIPANTEN GEÏNCLUDEERD IN ONDERZOEK, GECLASSIFICEERD NAAR LAGEN UIT ANALYTISCH RAAMWERK EN GESPECIFICEERD NAAR FUNCTIE EN AANTAL IN TABEL RECHTS (AUTEUR, 2019)	30
FIGUUR 8 AXIAAL CODEREN: VERGELIJKEN DIMENSIES (CODERINGEN) ANALYTISCH RAAMWERK MET DE PRAKTIJK (AUTEUR, 2019)...	31
FIGUUR 9 PROCEDURE SOORTENBESCHERMING BIJ RUIMTELIJKE INGEPEN (MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN, 2016)	35
FIGUUR 10 ESSENTIE VERBODSBEPALINGEN WET NATUURBESCHERMING (AUTEUR, 2019)	37
FIGUUR 11 OVERZICHT INTERVENTIEMAATREGELEN HANDHAVINGSINSTANTIES, GEORDEND VAN LICHT (LINKS) NAAR ZWAAR (RECHTS) (AUTEUR, 2019 GEBASEERD OP MMG ADVIES, 2014)	45
FIGUUR 12 VERSCHIL MACHT (BOVEN) EN GEZAG (ONDER) (ZWEISTRA, 2016)	49
FIGUUR 13 OPZET HOOFDSTUK RESULTATEN. LICHT GROEN ZIJN DE ACTOREN UIT HET MIDDENVELD DIE RELEVANT ZIJN IN DE OPSTELFASE VAN GEDRAGSCODES. IN DONDERGROEN STAAN DE ACTOREN UIT DE UITVOERINGSPRAKTIJK DIE RELEVANT ZIJN VOOR DE GEBRUIKERSFASE. TENSLOTTE STAAN IN GRIJS NIEUW GEÏDENTIFICEERDE RELEVANTE DIMENSIES (AUTEUR, 2019)	49
FIGUUR 14 DE VIER BEOOGDE GEBRUIKERSMOTIEVEN VAN DE STADSWERK GEDRAGSCODE (AUTEUR, 2019)	50
FIGUUR 15 VERSCHILLEN HUIDIGE EN NIEUWE STADSWERK GEDRAGSCODE (AUTEUR, 2019)	51
FIGUUR 16 ONDERDELEN MET TOELICHTING VAN PLAN VAN AANPAK (AUTEUR, 2019)	56
FIGUUR 17 VERDELING VERANTWOORDELIJKHEDEN RUIMTELIJKE INGREEP EN AANSPREEKPUNT T&H (AUTEUR, 2019)	84
FIGUUR 18 GEÏDENTIFICEERDE BELEIDS-UITVOERINGSSTIJLEN GEÏNDECEERD IN ROOD IN HET AANGEPASTE ANALYTISCHE RAAMWERK OP BASIS VAN DE INTERVIEWRESULTATEN (AUTEUR, 2019)	88
FIGUUR 19 RELATIE TUSSEN FUNCTIES GEDRAGSCODE EN BELEIDSUITVOERINGSSTIJLEN (AUTEUR, 2019)	92
FIGUUR 20 RELATIE ECOLOGISCHE DESKUNDIGHEID EN ECOLOGISCHE EFFECTIVITEIT. UITVOERING EN MONITORING ZIJN TWEE ZWAKTES VAN GEDRAGSCODES (AUTEUR, 2019)	95
FIGUUR 21 CONFLICTERENDE BELEIDSUITVOERINGSSTIJLEN IN DE PRAKTIJK RESULTERENDE IN ONTBREKEN VAN REGULATORY ENCOUNTER (AUTEUR, 2019)	97

FIGUUR 22 COMBINATIE VAN BELEIDSINSTRUMENTEN IN EENZELFDE WERKINGSGBIED: HET SOORTENMANAGEMENTPLAN (SMP) ALS GEBIEDSVRIJSTELLING, EN GEDRAGSCODES VOOR HET UITVOEREN VAN KLEINERE WERKZAAMHEDEN OP EEN AANTONBAAR ZORGVULDIGE WIJZE (AUTEUR, 2019 GEBASEERD OP ROBERT BECKER, 2018)	110
FIGUUR 23 GEHANTEERDE CODERINGSSHEMA GEBASEERD OP ANALYTISCH RAAMWERK (AUTEUR, 2019)	123

Tabellenlijst

TABEL 1 STRATEGIEËN VOOR WAARBORGING AFHANKELIJKHEID, BEVESTIGINGSGRAAD, GELOOFWAARDIGHEID EN OVERDRAAGBAARHEID ONDERZOEK	31
TABEL 2 DE GELDENDE WETTELIJKE BELANGEN PER BESCHERMINGSREGIME MET VERWIJZING NAAR DE ARTIKELN IN DE WNB (BORST ET AL., 2019).....	39
TABEL 3A SPECIFICATIE DESKUNDIGHEIDSNIVEAUS INVENTARISEREN	53
TABEL 3B SPECIFICATIE DESKUNDIGHEIDSNIVEAUS ZORGVULDIG HANDELEN	53
TABEL 4 NUT & NOODZAAK GEDRAGSCODES DOOR ACTOREN IN DE OPSTELFASE.....	57
TABEL 5 GEBRUIK ECOLOGISCHE DESKUNDIGHEID BIJ OPSTELLERS VAN STADSWERK GEDRAGSCODE	62
TABEL 6 DE GEBRUIKTE OPERATIONELE INFORMATIE DOOR INSTANTIES UIT DE OPSTELFASE. IN ROOD DE GEÏDENTIFICEERDE ONTBREKENDE ECOLOGISCHE KENNIS	63
TABEL 7 NUT & NOODZAAK GEDRAGSCODES DOOR ACTOREN IN GEBRUIKERSFASE	66
TABEL 8A INZET GEDRAGSCODE VOOR BB&O WERKZAAMHEDEN	69
TABEL 8B INZET GEDRAGSCODE VOOR RO&I WERKZAAMHEDEN.....	69
TABEL 9 OVERZICHT VAN BESCHIKBARE ECOLOGISCHE DESKUNDIGHEID IN GEMEENTES	80
TABEL 10 OVERZICHT BESCHIKBARE ECOLOGISCHE KENNIS BIJ GEMEENTES.....	81
TABEL 11 FACTOREN NEGATIEF VAN INVLOED OP DE ECOLOGISCHE EFFECTIVITEIT VAN GEDRAGSCODES. RVO'S KOLOM IS LEEG WANT DIE HEBBEN GEEN FACTOREN GENOEMD IN DE INTERVIEWS	85
TABEL 12 LIJST MET FACE-TO-FACE GEÏNTERVIEWDE PARTICIPANTEN, GEANONIMISEERD	119
TABEL 13 LIJST MET TELEFONISCH/ PER E-MAIL GEÏNTERVIEWDE PARTICIPANTEN, GEANONIMISEERD	121
TABEL 14 AANTAL CODERINGEN PER INTERVIEW INCLUSIEF TOTALEN	124
TABEL 15 GEGROEPEERDE CODERINGSFAMILIES PER TRANSCRIPTIE	127

Afkortingenlijst

BB&O	Bestendig Beheer & Onderhoud
GSvI	Gunstige Staat van Instandhouding
OddV	Omgevingsdienst De Vallei
PvA	Plan van Aanpak
RO&I	Ruimtelijke Ontwikkeling & Inrichting
RVO	Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland
SvI	Staat van Instandhouding
T&H	Toezicht en Handhaving
WABO	Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht
Wnb	Wet natuurbescherming

1 Inleiding

Rugstreeppadden, oeverzwaluwen en hamsters; een welbekend lijstje van diersoorten binnen de bouwsector. Hoewel de Europese hamster tegenwoordig liefkozend “Korenwolf” wordt genoemd en zelfs gepromoveerd is tot statussymbool van het Limburgs kleinschalig akkerlandschap, had deze bijnaam in beginsel vooral een negatieve ondertoon. Net zoals veel andere beschermde plant- en diersoorten is de Korenwolf vooral bekend geworden in het nieuws als veroorzaker van vertraging en stillegging van ruimtelijke ontwikkelingen. De beschermde status van plant- en diersoorten kan dus voor moeilijkheden zorgen bij het uitvoeren van ruimtelijke plannen, waardoor ze lang niet altijd gewenst zijn in (potentiële) plangebieden.

In een poging het ongelukkige huwelijk tussen beschermde diersoorten en ruimtelijke ontwikkelingen te redden is het beleidsinstrument gedragscode in het leven geroepen. Gedragscodes zijn een populair instrument voor het streven tot deregulering (Aalders, 2008; Antonucci & Scocchi, 2018; Kamphorst & Coninx, 2016). De overheid trekt zich steeds meer terug en vergroot de beleidsvrijheid van lagere overheden (decentralisatie) en de handelingsvrijheid van burgers (Folkert & Diederer, 2013). Het beleidsinstrument gedragscode betreft een wettelijk geconditioneerde vorm van zelfregulering (Oude Vrielink, 2011; Overmars, 2014a; Van Rijswijk, 2012; Westerman, 2012). Dit betekent dat de overheid wettelijke kaders stelt, waarbinnen iedere geïnteresseerde maatschappelijke partij een eigen gedragscode mag opstellen. Voorbeelden van maatschappelijke sectoren die gedragscodes hebben opgesteld zijn de bosschappen, provincies en gemeentes. Met het oog op duurzaamheidstransities worden er ook steeds meer gedragscodes opgesteld door andere sectoren zoals woningbouwcorporaties of energieleveranciers (Scholten et al., 2017; Stroomversnelling, 2017). Door de versoepeling van de regelgeving met de inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming (Wnb 2017 – heden) kunnen de wettelijke kaders van gedragscodes ruimer opgesteld worden (Bastmeijer, 2018; Bastmeijer & Van Kreveld, 2017; Schoukens & Bastmeijer, 2014; Tubbing, 2015). Deze versoepeling leidt tot meer interpretatieruimte, wat resulteert in meer handelingsvrijheid. Dit fenomeen wordt discretionaire ruimte genoemd.

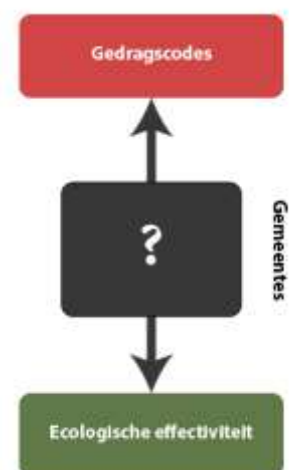
Gedragscodes kunnen gebruikt worden als vrijstellingsregeling op de verbodsbepalingen in de Wnb indien er gedurende het hele proces aantoonbaar zorgvuldig gewerkt wordt volgens de voorschriften in de gedragscode. Het is een landelijke vrijstellingsregeling, wat betekent dat de formulering van de voorschriften generiek is; ook wel een open-normformulering genoemd (Westerman, 2012). In de project-specifieke toepassing van de gedragscode wordt er dus tevens discretionaire ruimte toegekend aan de beleidsuitvoerders. Logischerwijs bepaalt de omgang met discretionaire ruimte langs de gehele

linie aan betrokken actoren in het voorbereidings- en uitvoeringsproces van ruimtelijke ontwikkelingsprocessen de uiteindelijke kwaliteit van soortenbescherming.

1.1 Probleemstelling

In de literatuur is er weinig bekend over de manier waarop er wordt omgegaan met discretionaire ruimte in de Wnb en gedragscodes (Bouwma et al., 2009). Er zijn maar een beperkt aantal evaluatiestudies van Wnb-gedragscodes gepubliceerd, waaronder een evaluatie van de gedragscode Bosbeheer (Tubbing, 2010; Van den Bremer & Van Kleunen, 2009; Van den Briel & De Bruin, 2009) en de gedragscode van de Waterschappen (Van Goethem & Berg, 2009). Deze evaluatiestudies hebben zich vooral gericht op het evalueren van de gebruikersvriendelijkheid, en maar in zeer beperkte mate op de ecologische effectiviteit ervan. De gedragscodes werden positief beoordeeld met betrekking tot het vereenvoudigen van het uitvoeringsproces, waarbij er weinig uitspraken gedaan werden over de ecologische effectiviteit van uitvoering. Een evaluatiestudie van gedragscodes in de gemeentelijke sector is onbekend, terwijl deze sector tot op heden de meeste gedragscodes heeft opgesteld (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, 2019). Gemeentes gebruiken gedragscodes voor beheer- en onderhoudswerkzaamheden in de buitenruimte, alsmede veelvoorkomende projecten zoals woningbouw. Tevens fungeren gemeentes als *front office* voor omgevingsvergunningsaanvragen waarbij er sprake is van de vrijwillige aanhaakplicht (Adams et al., 2017). Gedragscodes kunnen gebruikt worden door externe initiatiefnemers van projecten als vrijstelling hierop (zie ook kader “Raakvlakken gemeente & gedragscode” op de volgende bladzijde).

Voor een ecologisch effectieve omgang met discretionaire ruimte in gedragscodes is ecologische deskundigheid nodig. In verschillende publicaties wordt er gewezen op de beperkt aanwezige ecologische deskundigheid en kennis in gemeentes (o.a. Adams et al., 2017; Broekmeyer et al., 2013). Het gemeentelijk natuurbeleid is in de literatuur veelal een *black box*. Er is weinig bekend over de manier waarop gemeentes voldoen aan hun verantwoordelijkheden voortkomende uit de Wnb. In dit onderzoek wordt er dan ook getracht meer inzicht te krijgen in de manier waarop de gemeentelijke sector omgaat met discretionaire ruimte in de Wnb en gedragscodes, en hoe deze beslissingen in omgang met discretionaire ruimte de ecologische effectiviteit van gedragscodes beïnvloeden (zie figuur 1). Door de weinig beschikbare informatie over dit onderwerp is er gekozen voor het doen van een exploratief onderzoek met een theoretisch-empirische insteek. Ecologische effectiviteit wordt in dit onderzoek in brede zin opgevat; als de



Figuur 1 De geïdentificeerde black-box van het gemeentelijk natuurbeleid, en de rol die gedragscodes hierin spelen met betrekking tot hun uiteindelijke ecologische effectiviteit (auteur, 2019)

mate waarin gedragscodes bijdragen aan het herstel, behoud en vergroten van biodiversiteit (zie ook Hoofdstuk 2 “Conceptualisering”).

Raakvlakken gemeente & gedragscode

De gemeentelijke sector kan op verschillende manieren in aanraking komen met of gebruikmaken van gedragscodes. Gemeentes kunnen zelf initiatiefnemer zijn van een ruimtelijke ingreep (zoals woningbouw), of kunnen als opdrachtgever fungeren. Indien de gemeente een buitendienst heeft voeren ze zelf onderhoudswerkzaamheden aan groen uit, zoals het verwijderen, aanleggen en beheren van gebouwen, houtige beplantingen, (half)verhardingen of waterbodems. Indien ze geen eigen buitendienst hebben, besteden ze deze werkzaamheden uit en fungeren ze als opdrachtgever. Bij het verlenen van een omgevingsvergunningsaanvraag aan een externe initiatiefnemer kunnen ze tevens in aanraking komen met gedragscodes, wegens het vrijwillige aanhaken van het natuuronderdeel hierin.

1.2 Doel- en vraagstelling

De *doelstelling* die in dit onderzoek centraal staat luidt als volgt:

“Inzicht krijgen in de rol van gedragscodes in het gemeentelijk natuurbeleid, door te onderzoeken hoe gemeentes gebruikmaken van de discretionaire ruimte in de Wet natuurbescherming middels het beleidsinstrument gedragscode en wat dit betekent voor de ecologische effectiviteit van het instrument.”

De doelstelling leidt tot de volgende centrale *vraagstelling*:

“Hoe wordt er middels het beleidsinstrument gedragscode in het gemeentelijk natuurbeleid omgegaan met de discretionaire ruimte in de Wet natuurbescherming, en wat is bekend over de ecologische effectiviteit van gedragscodes?”

De volgende deelvragen zijn leidend voor de beantwoording van deze vraag:

- *Wat is discretionaire ruimte en welke factoren zijn van invloed op de aard van en omgang met discretionaire ruimte?*
- *Wat is de juridische status en werking van het beleidsinstrument gedragscode onder de Wet natuurbescherming?*
- *Hoe verloopt het opstellen en de goedkeuring van gemeentelijke gedragscodes?*
- *Hoe maken gemeentes gebruik van gedragscodes in ruimtelijke ontwikkelingsprocessen?*
- *Wat is bekend over de ecologische effectiviteit van gedragscodes?*

1.3 Maatschappelijke relevantie

In de context van de biodiversiteitscrisis is het van belang om voor de meest ecologisch effectieve natuurbeleidsinstrumenten te kunnen kiezen. Door het ontbreken van kennis over de manier waarop discretionaire ruimte de ecologische effectiviteit van beleidsinstrumenten beïnvloedt, is dit praktisch onmogelijk. In de literatuur uiten verschillende onderzoekers hun twijfels over de ecologische effectiviteit van gedragscodes (Adams et al., 2017; Bosman et al., 2011; Broekmeyer & Pleijte, 2016; Hunink, 2018; Schoukens & Bastmeijer, 2014; Smits & Bos, 2016; Tubbing, 2016; Van Delft, 2018; Van Egmond & Ruijs, 2016; Van Veen et al., 2011). Ondanks het ontbreken van kennis hierover, is het inzetbereik voor werkzaamheden vergroot en kan de gedragscode voor meer soorten als vrijstellingsregeling gebruikt worden sinds de inwerkingtreding van de Wnb (Broekmeyer & Pleijte, 2016). Bovendien worden de regels nog abstracter opgesteld, wegens het onofficieel gevoerde beleid van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) om alleen sectorale gedragscodes toe te staan. Deze ontwikkelingen hebben als gevolg dat in het kader van duurzaamheidstransities meer maatschappelijke sectoren geïnteresseerd raken in het gebruiken van een gedragscode, zonder dat het bekend is wat het (cumulatieve) ecologische effect is van deze (abstracter geformuleerde) gedragscodes.

In het kader van de voorliggende transitieopgave van gedragscodes onder de Flora- en Faunawet naar gedragscodes onder de Wnb, kan dit onderzoek bijdragen aan het scheppen van verduidelijking in de manier waarop gedragscodes in de praktijk bijdragen aan de verwachtingen van zowel de overheid, als de gebruikers van gedragscodes. Tenslotte, kan onderzoek naar de manier waarop discretionaire ruimte in gedragscodes wordt benut tevens waardevolle inzichten opleveren voor de manier waarop dit in het kader van de Omgevingswet zou kunnen plaatsvinden. Met de opkomst van de Omgevingswet in 2021 krijgen overheden te maken met een nieuw beleidsinstrumentarium waarin de integratie van beleidsvelden en flexibiliteit centraal staat. De open-normformuleringen in gedragscodes lijken een voorloper te zijn op de nieuw geïntroduceerde instructieregels in de Omgevingswet. In beide gevallen geldt dat de concretisering ervan wordt overgelaten aan maatschappelijke partijen. Onderzoek naar de manier waarop actoren omgaan met de discretionaire ruimte levert dus niet alleen waardevolle inzichten op voor de Wnb en gedragscodes, maar tevens voor de Omgevingswet.

1.4 Wetenschappelijke relevantie

Rechtssociologie en bestuurskunde zijn twee onderzoeksdisciplines die over discretionaire ruimte schrijven. In de rechtssociologische literatuur wordt er vooral gekeken naar de aard of formulering van regelgeving als bron van discretionaire ruimte (Hupe, 2009; Overmars, 2014b; Van Rijswijk, 2012;

Westerman, 2012). In het bestuurskundige beleidsimplementatieonderzoek wordt er wat verder uitgezoomd en wordt er gekeken naar beleidsuitvoeringsstijlen die zich vormen rondom de omgang met discretionaire ruimte (Crabbé & Leroy, 2008; Hill & Hupe, 2007; Kagan, 1978; Knill & Tosun, 2012; Terpstra & Havinga, 2001). Beide onderzoekstradities hebben hun kennishiaten. Zo is er in de rechtssociologische literatuur weinig bekend over de manier waarop een maatschappelijke partij middels regelgeving invulling geeft aan discretionaire ruimte (Stamhuis & Weyers, 2003:219). Bovendien is er nog weinig bekend over de invloed van (overheids)systemen en de hierbinnen interacterende actoren op de manier van omgang met de discretionaire ruimte in de opgestelde regelgeving (Oude Vrielink, 2011:77). Er kan pas iets gezegd worden over de betrouwbaarheid en doelmatigheid van gedragscodes- en vergelijkbare varianten van *soft regulation*- indien er meer kennis is over de invloed van contextuele factoren op de manier van omgang met de discretionaire ruimte (Aalders, 2008:143). Het afgelopen decennium is een aantal verkennende studies uitgevoerd naar het gebruik van *soft regulation* voor natuurbescherming, maar gedragscodes worden in deze studies slechts genoemd als één van de types *soft regulation* zonder er verder op in te gaan (o.a. Fromond et al., 2009; Primmer et al., 2013). Er is dus behoefte aan kennis over de manier waarop er (binnen het natuurbelidsveld) wordt omgegaan met discretionaire ruimte, teneinde meer te kunnen zeggen over de geschiktheid van gedragscodes als instrument. De doel- en vraagstelling van dit onderzoek kunnen bijdragen aan de geïdentificeerde kennishiaten.

1.5 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt allereerst het analytisch raamwerk opgesteld, waarvoor de centrale concepten “discretionaire ruimte” en “gedragscode” worden geconceptualiseerd en het concept “beleidsuitvoeringsstijl” wordt geïntroduceerd. Het analytisch raamwerk is een gelaagd raamwerk bestaande uit drie lagen: administratief kader, middenveld en uitvoeringspraktijk. Het analytisch raamwerk is leidende voor de dataverzamelingsfase waarin er gebruikgemaakt wordt van semigestructureerde interviews en literatuurstudie. Op de onderzoeksopzet wordt in hoofdstuk 3 ingegaan. De eerste laag van het analytisch raamwerk “Administratief kader”, wordt in hoofdstuk 4 beschreven aan de hand van de dimensies “juridische structuurkenmerken” en “taakstelling van instanties”. In dit hoofdstuk wordt er ingegaan op de juridische en beleidsmatige context van soortenbescherming bij ruimtelijke ingrepen, en de toezicht en handhaving (T&H) hierop. In het daaropvolgende hoofdstuk volgen de resultaten van de datacollectie middels interviews van de lagen “middenveld” en “uitvoeringspraktijk”. Aan de hand van de dimensies “nut & noodzaak”, “uitwerking” en “middelen” waarmee gedragscodes worden gebruikt, zijn de resultaten gestructureerd. Vervolgens worden in hoofdstuk 6 limitaties van het onderzoek bediscussieerd, alsmede de gevonden resultaten in het licht van de (gepercipieerde) ecologische effectiviteit en de opkomende Omgevingswet. Hierna

volgt de conclusie in hoofdstuk 7, uitmondend in enkele wetenschappelijke en maatschappelijke aanbevelingen gepresenteerd in het laatste hoofdstuk 8.



2 Conceptualisering

Gebaseerd op bestuurskundige literatuur over discretionaire ruimte in beleidsimplementatieprocessen is er een analytisch raamwerk ontwikkeld voor het onderzoeken van de manier waarop er met discretionaire ruimte bij het opstellen en gebruiken van gedragscodes wordt omgegaan. Voordat het analytisch raamwerk wordt geïntroduceerd, wordt er eerst dieper ingegaan op wat discretionaire ruimte en gedragscodes zijn.

2.1 Discretionaire ruimte

In verschillende disciplines wordt van discretionaire ruimte gesproken, en wordt er een soortgelijke definitie aan gegeven. De hieronder besproken definities komen voort uit literatuur over beleidsimplementatie- en reguleringstijlen. Cooper (1998) spreekt van discretionaire ruimte voor het in overeenstemming brengen van tegenstrijdige belangen. Galligan (1990:8) ziet discretie als *“a sphere of autonomy within which one’s decisions are in some degree a matter of personal judgment and assessment”*. Dworking (1977) beschrijft discretionaire ruimte als *“the hole in the doughnut [...] an area left open by a surrounding belt of restriction”* (zie figuur 2). Discretionaire ruimte bestaat dus alleen jegens de grote hoeveelheid regels waarvan actoren geacht worden deze toe te passen (Hupe, 2009). Baldwin (1995:28) ziet discretionaire besluitvorming als *“a continuing process, a subtle and shifting affair that is the result of substantial human interpretative work.”* De beleidsuitvoerder heeft discretionaire ruimte *“wherever the effective limits on his power leave him free to make a choice among possible courses of action and inaction* (Davis, 1969:4).



Figuur 2 De gedragscode als donut: zonder de rand bestaat er geen gat; zonder wettelijk kader bestaat er geen discretionaire ruimte. Dit betekent dat het wettelijk kader leidend is voor de discretionaire ruimte (auteur, 2019)

Gebaseerd op deze definities kan discretionaire ruimte gezien worden als het spanningsveld tussen enerzijds abstracte en generieke regels, en anderzijds concrete regels voor specifieke situaties. Discretionaire ruimte is nodig om het gat tussen uniforme regelgeving en de lokale implementatiecontext te dichten, en biedt de mogelijkheid om uniforme regelgeving om te vormen tot pasklare oplossingen voor de lokale context (Aalders, 2008; Bakker & Van Waarden, 1999a). Tevens wordt duidelijk dat de beleidsuitvoerders, *“street-level bureaucrats”* zoals Lipsky (1980) of *“publieke professionals”* zoals Jansen et al. (2009 in: Hupe, 2009) ze noemen, mede bepalend zijn voor de manier waarop regelgeving wordt geïmplementeerd. Zij gebruiken immers middelen en passen de regels op

een bepaalde manier toe (Terpstra & Havinga, 2001). Majone & Wildavsky (1979) trekken een vergelijking tussen het beleidsimplementatieproces en het ecologische concept “*survival of the fittest*”: regelgeving kan op verschillende manieren geïnterpreteerd worden. Afhankelijk van de implementatiecontext zullen bepaalde interpretaties de boventoon voeren en bepalend zijn voor de manier waarop de regelgeving wordt toegepast. Het wordt dus duidelijk dat zowel de manier waarop regelgeving wordt geformuleerd, als de persoonlijke interpretaties en lokale implementatiecontext een rol spelen in de manier waarop er wordt omgegaan met discretionaire ruimte.

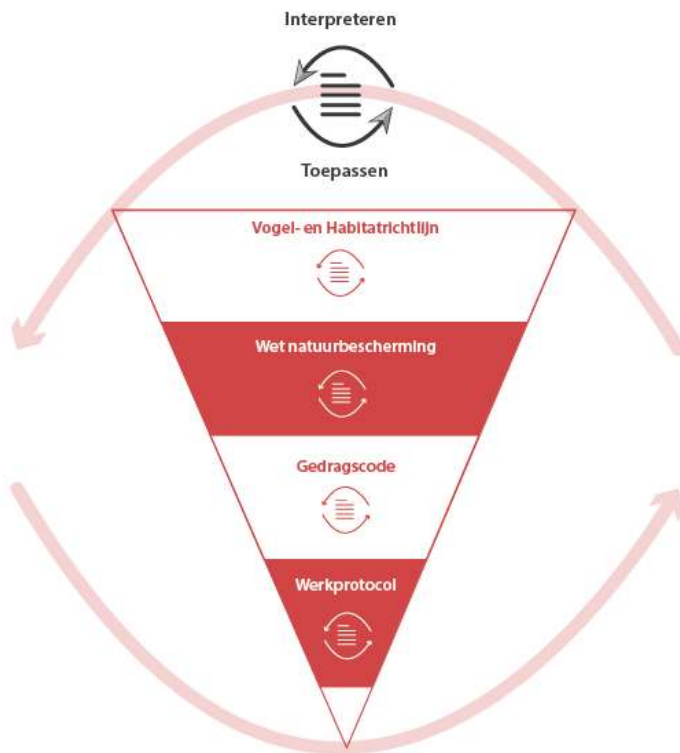
2.2 Beleidsinstrument gedragscode

Gedragscodes kunnen verschillende functies vervullen (o.a. Böcher, 2012; Neven et al., 2005). Gedragscodes onder de Wnb zijn een voorbeeld van regulerende beleidsinstrumenten. Frankel (1989: 111) omschrijft een regulerende gedragscode als een code “*which includes a set of detailed rules to govern professional conduct and to serve as a basis for adjudicating grievances. Such rules are presumed to be enforceable through a system of monitoring and the application of a range of sanctions*”. Antonucci & Scocchi (2018:3) zien gedragscodes dan ook als manier voor “*promoting professional awareness and enhancing a culture based on the pillars accountability, transparance, and professional correctness*”.

De Wnb-gedragscode is een wettelijk geconditioneerde vorm van zelfregulering. Oude Vrieling (2011:64) omschrijft zelfregulering als volgt: “*Zelfregulering betekent dat de overheid het zelfregulerende vermogen van een bepaald veld, domein of sector mobiliseert met de bedoeling het als instrument in te zetten in het overheidsbeleid om een publiek belang te realiseren*”. Het wettelijk geconditioneerde slaat op het feit dat de overheid een complementaire taak vervult doordat zij randvoorwaarden stelt aan de zelfregulering. De voorschriften in gedragscodes zijn dus tot stand gekomen in overleg tussen de overheid en belanghebbende(n) (Oude Vrieling, 2011; Van Rijswijk, 2012; Westerman, 2012). Een gedragscode wordt door Kamphorst & Coninx (2016) dan ook omschreven als het resultaat van het bereiken van consensus over *best-practice* bepalingen binnen een bepaalde sector. De keuze voor het gebruik van gedragscodes is facultatief. Iedere maatschappelijke sector mag zelf bepalen of ze een gedragscode opstellen.

Bij het opstellen en gebruiken van gedragscodes vindt interpretatie en concretisering op verschillende niveaus in verschillende mate plaats. Zo bepaalt RVO aan de hand van de Wnb de kaders voor gedragscodes, geeft de vertegenwoordigende instantie van een maatschappelijke sector invulling aan dit kader door voorschriften op te stellen, en is het vervolgens aan de gebruikers van de gedragscode hoe zij deze voorschriften gaan concretiseren naar de praktijk. Omdat gedragscodes voor de gespecificeerde handelingen in elke situatie toepasbaar moeten kunnen zijn, zijn ze abstract

geformuleerd. Hiermee wordt er discretionaire ruimte gegeven aan de gebruiker van de gedragscode om deze pasklaar te kunnen maken voor een specifieke situatie. Elk administratief kader, bijvoorbeeld de Wnb, wordt geïnterpreteerd door (een netwerk van) (beleids)uitvoerders, waarna dat medium weer fungeert als administratief kader voor bijvoorbeeld de gedragscode. In figuur 3 staat dit proces van continue interpretatie en toepassing weergegeven.



Figuur 3 Iteratief proces van interpreteren en toepassen van regelgeving tussen verschillende lagen van administratieve kaders (auteur, 2019)

Gedragscodes onder de Wnb zitten aan de uitvoeringskant van het beleidsproces en bieden praktische handvatten voor het zorgvuldig omgaan met natuur bij het uitvoeren van ruimtelijke projecten (Broekmeyer & Pleijte, 2016; Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2012:280). De algemene rationale achter de gedragscodes is dat het volgen van de hierin opgenomen voorschriften in eerste instantie het overtreden van een verbodsbepaling uit de Wnb moet voorkomen. Indien dit niet mogelijk is, mag er onder bepaalde voorwaarden een verbodsbepaling overtreden worden. Voordat gedragscodes bestonden moest voor iedere ruimtelijke ingreep in situaties met beschermde soorten apart een ontheffing aangevraagd worden. Voor vaak terugkerende typen ruimtelijke ingrepen moest dus steeds een ontheffing aangevraagd worden terwijl de werkwijze vaak onveranderd bleef. Gedragscodes gelden in feite als landelijke ontheffing voor het uitvoeren van de hierin gespecificeerde handelingen. Dit betekent dat voor deze handelingen geen ontheffing meer nodig is, maar er met de gedragscode een vaste werkwijze gevolgd kan worden welke zorgvuldig handelen in elke situatie verzekert. De in

de gedragscode opgenomen voorschriften moeten investerings- en planningsonzekerheden voorkomen, en tevens administratieve lastenvermindering bewerkstelligen, zonder aan ecologische effectiviteit in te leveren (o.a. Farjon et al., 2018; Kistenkas & Kuindersma, 2008; Klasberg & Koster, 2017; Kole et al., 2017; Van der Heide & Overbeek, 2018).

De gedragscode heeft dus twee complementaire functies: concretisering van de *algemene zorgplicht* middels de voorschriften die aantoonbaar zorgvuldig handelen voorschrijven, en een *vrijstellingsregeling* onder bepaalde voorwaarden (o.a. Aalders, 2008; Bastmeijer & Van Kreveld, 2017; Broekmeyer & Pleijte, 2016; Farjon et al., 2018; Klasberg & Koster, 2017; Van Veen et al., 2011). Nu duidelijk is wat discretionaire ruimte precies is, en hoe discretionaire ruimte gerelateerd is aan gedragscodes, resteert de ontwikkeling van een analytisch raamwerk om de omgang met discretionaire ruimte in de Wnb en gedragscodes te onderzoeken. In de volgende paragraaf wordt dit raamwerk gepresenteerd.

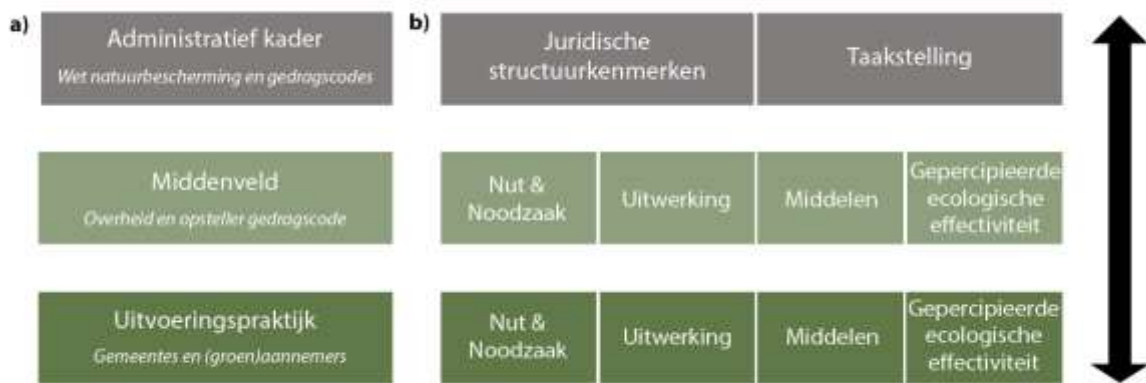
2.3 Analytisch raamwerk

Uit de besproken definiëringen van discretionaire ruimte volgen verschillende factoren die bepalend zijn voor de aard en omvang van discretionaire ruimte. De formulering van regelgeving, persoonlijke interpretaties, beschikbare middelen, machtsverhoudingen tussen medewerkers, de taakstelling en contextuele factoren zijn allen van invloed hierop (Brodkin, 2007; Jewell, 2007; Spillane et al., 2002). Voor de manier waarop er wordt omgegaan met de discretionaire ruimte benadrukken Berg (2006) en Hill (2003) vooral de rol van professionaliteit. Immers op basis van deze kennis interpreteren medewerkers de betekenis van hun werk en verantwoordelijkheden. Teneinde een adequate beeldvorming van de omgang met discretionaire ruimte middels het beleidsinstrument gedragscode te krijgen, is het van belang dat het analytisch raamwerk al deze factoren in beschouwing neemt.

Waar *practice based approaches* (o.a. Higginson et al., 2015; Nicolini, 2016; O'Toole, 2000; Shove & Pantzar, 2005) geschikt zouden zijn om de dagelijkse uitvoeringspraktijk mee te onderzoeken, wordt de onafhankelijke staat van geïnstitutionaliseerde sociale processen in dit soort benaderingen verwaarloosd. Over langere perioden van tijd worden instanties en regels gevormd rondom bepaalde gebruiken, gewoontes, manieren van handelen et cetera. Deze zijn niet direct beïnvloedbaar door de dagelijkse uitvoeringspraktijk, maar beïnvloeden de dagelijkse uitvoeringspraktijk wel. Met betrekking tot dit onderzoek is vooral de aard van de regelgeving als onderdeel van de institutionele context van belang; in het vervolg het administratief kader genoemd. De formulering van de regelgeving bepaalt de toegekende discretionaire ruimte die beleidsuitvoerders hebben (Terpstra & Havinga, 2001). Daarnaast kunnen uitvoerders ook discretionaire ruimte toe-eigenen in hun dagelijks handelen. Gebaseerd op *Giddens's Structuration Theory* (Giddens, 1976, 1979, 1982, 1984) wordt in dit onderzoek

dan ook gesproken van een intermediërende laag tussen de administratieve context en de dagelijkse uitvoeringspraktijk. Deze intermediërende laag fungeert als een medium of resultante van het administratief kader en de dagelijkse uitvoeringspraktijk. Het medium wordt gerepresenteerd door de overheid als kader-stellend orgaan of “co-regulator” tussen de dagelijkse uitvoeringspraktijk en het administratief kader.

Samengevat, bestaat het analytisch raamwerk dat gebruikt wordt voor dit onderzoek uit drie lagen: het administratief kader, de uitvoeringspraktijk en het medium of middenveld hiertussen. In figuur 4 staat dit analytisch raamwerk uitgebeeld. In de volgende paragrafen wordt er dieper ingegaan op de operationalisering van deze lagen aan de hand van verschillende dimensies ten behoeve van het verzamelen van empirische data. Tenslotte wordt in paragraaf 2.4 het concept “beleidsuitvoeringsstijl” geïntroduceerd, dat logisch volgt op de bespreking van de lagen en hun dimensies.



Figuur 4 Analytisch raamwerk onderzoek naar omgang discretionaire ruimte natuurwetgeving: a) distinctie in lagen, b) operationalisering van lagen in verschillende dimensies (auteur, 2019)

2.3.1 Administratief kader

Het administratief kader representeert de regelgeving waarmee de beleidsuitvoerders moeten werken. “The laws [...] provide the blueprint that shapes their mission and define the tools they can use” (Kagan, 1989: 94). Het is dus van belang om de eigenschappen van wetgeving te bestuderen om een verklaring voor de empirische bevindingen in de praktijk te kunnen geven (Zouridis, 2011). Toegepast op het onderwerp van dit onderzoek betreft het administratief kader de regelgeving van de Wet natuurbescherming en gedragscodes. De mate van detail van de regelgeving, procedures die voor handhaving en uitvoeringen voorgeschreven zijn en de sancties die op overtreding gesteld zijn dragen allen bij aan de toegekende discretionaire ruimte aan beleidsuitvoerders. Er worden twee dimensies onderscheiden binnen deze laag. De eerste laag betreft de juridische structuurkenmerken. Met juridische structuurkenmerken wordt de complexiteit en de specificiteit van regelgeving bedoeld

(Hjern & Hull, 1982; Kagan, 1989). Hoe specifieker de regelgeving, hoe minder ruimte er is om af te wijken van de regels. De tweede is de taakstelling van instanties (Kagan, 1989; Wiering, 1999). Hierin ligt voor handhavers formeel-wettelijk vastgelegd over welke middelen ze beschikken om te kunnen handhaven.

2.3.2 Middenveld & Uitvoeringspraktijk

In geval van gedragscodes als wettelijk geconditioneerde vorm van zelfregulering, betreft het middenveld de overheid die kaders stelt aan het opstellen van gedragscodes op basis van hun interpretatie van de Wnb. Tevens betreft deze laag de opsteller van een gedragscode die weer kaders stelt voor de beleidsuitvoeringspraktijk. Beide zijn onderhevig aan invloeden uit de praktijk met betrekking tot de praktische uitvoerbaarheid en feedback die op gedragscodes wordt gegeven. Hoewel het middenveld en de uitvoeringspraktijk twee gescheiden lagen zijn door hun verschillende functie, kunnen wel dezelfde dimensies onderscheiden worden die van invloed zijn op de omgang met de discretionaire ruimte.

2.3.2.1 *Nut & Noodzaak*

De eerste dimensie betreft nut & noodzaak. De nut & noodzaak gegeven aan gedragscodes kan een collectief beredeneerd oordeel zijn, of een individueel beredeneerd oordeel. De nut & noodzaak van gedragscodes volgt uit de zingevingsregels die ontwikkeld zijn gedurende de tijd. Deze regels bepalen welk nut of welke waarde er aan het gebruik van gedragscodes wordt toegekend, evenals het doel wat er mee wordt nagestreefd. Voor zingeving op organisatieniveau kan de manier van introductie en instructie van gedragscodes van invloed zijn. Zo worden er bij gemeentes weleens instructiebijeenkomsten georganiseerd over hoe er omgegaan dient te worden met gedragscodes. Tenslotte kan er op organisatieniveau wel een bepaald nut toegekend zijn aan gedragscodes, maar gegeven het feit dat gedragscodes abstracte formuleringen zijn en meestal door een bepaalde actor toegepast worden, speelt zingeving op individueel niveau ook een belangrijke rol in de uiteindelijke concretisering van gedragscodes.

2.3.2.2 *Uitwerking*

Deze dimensie betreft de gehanteerde richtlijnen voor omgang met de discretionaire ruimte. Zo heeft de overheid richtlijnen voor het goedkeuren van gedragscodes, en hanteert de gemeente richtlijnen voor omgang met de voorschriften in de gedragscode. Zo moet er een taakverdeling gemaakt worden waarin staat wie het ecologisch onderzoek doet, wie het Plan van Aanpak (PvA) opstelt en wie deze processen controleert. Meestal hanteert de gemeente een bepaalde werkvorm hierin. Ondanks deze richtlijnen is het uiteindelijk aan de beleidsuitvoerder hoe er gewerkt wordt. Voor de uitwerking is het bepalend of de beleidsuitvoerder bijvoorbeeld zich geheel laat leiden door de letter van de wet, of wat

meer discretionaire ruimte toe-eigent (Bakker & Van Waarden, 1999b). Houdt de beleidsuitvoerder zich bijvoorbeeld precies aan de richtlijnen voor het opstellen van een PvA, of wordt hier wat minder nauwkeurig mee omgegaan. Tevens is het de vraag in hoeverre de beleidsuitvoerder zelf beslissingen neemt om af te wijken van het ecologisch werkprotocol in zich nieuw voordoende situaties, of deze beslissingen overlegt met zijn opdrachtgever of ecooloog. Met betrekking tot de opdrachtgever speelt tevens de vraag in hoeverre hij zich laat leiden door de collectief beredeneerde zingevingsregels van de organisatie waarin hij werkt. Tenslotte geldt dat *“what a policy comes to mean for implementing agents depends to a great extent on their repertoire of existing knowledge and experience”* (Spillane et al., 2002: 393). Persoonlijkheidskenmerken zoals de bekwaamheid en competenties van actoren zijn dus mede bepalend voor de manier waarop er gewerkt wordt. Deze factoren hangen nauw samen met de dimensie middelen die in de volgende paragraaf toegelicht wordt.

2.3.2.3 Middelen

Voor het correcte gebruik en toepassing van discretionaire ruimte is de beschikking over bepaalde middelen nodig. Allereerst is er kennis nodig over de nieuwe verplichtingen die voortvloeien uit de Wnb en de rol voor de verschillende actoren die hieruit voortkomt. Deze vorm van kennis betreft dus vooral kennis over de procedurele aspecten waaraan voldaan moet worden bij het goedkeuren, opstellen en gebruiken van gedragscodes. Hieronder valt ook de bekendheid van het instrument. Daarnaast is er ecologische deskundigheid nodig voor het uitvoeren van werkzaamheden waarbij de gedragscode wordt gebruikt. Deze deskundige moet gedurende het hele proces erop toezien dat een negatief wezenlijk effect op de aanwezige beschermde soorten voorkomen wordt. Deskundigheid is ook van belang om in staat te zijn de juiste eisen te stellen en op te stellen teneinde om te gaan met discretionaire ruimte in het natuurbeleidsveld. Tenslotte is er nog het middel gezagsverhoudingen. Iedere actor betrokken bij gedragscodes heeft een bepaalde taakstelling gekregen. Hierdoor heeft de ene actor het recht de andere actor aan te spreken bij non-conform handelen. Zo zou er een contract tussen opdrachtgever en opdrachtnemer ondertekend moeten worden waarmee ze elkaars intenties bevestigen. Op basis van dit formele document zou de opdrachtgever in staat moeten zijn de opdrachtnemer bij te sturen in geval hij non-conform de gedragscode werkt. Ook kan de ecologisch deskundige in opdracht van de opdrachtgever steekproefsgewijs controles op juiste toepassing van gedragscodes uitvoeren. Er is dus duidelijk sprake van gezagsverhoudingen tussen de opdrachtgever, opdrachtnemer en ecologisch deskundige. Bij T&H geldt dat zij ook nog sanctioneringsinstrumenten hebben die ze kunnen inzetten om in te grijpen.

2.3.2.4 Gepercipieerde ecologische effectiviteit

De ecologische effectiviteit van gedragscodes wordt opgevat als de mate waarin gedragscodes bijdragen aan het herstel, behoud en vergroten van biodiversiteit. Er is opzettelijk gekozen voor een brede definiëring waarmee niet alleen gekeken wordt naar of gedragscodes een wezenlijke invloed hebben op de Staat van Instandhouding (Svl) van soorten, maar er ook gekeken wordt in het kader van de natuurinclusieve aanpak of gedragscodes bijdragen aan het creëren van een ecologische plus. In de Wnb staat gesteld dat er geen sprake mag zijn van een wezenlijke invloed op de staat van instandhouding van een soort bij het uitvoeren van ruimtelijke ingrepen. Of een werkzaamheid wezenlijke invloed heeft, hangt onder andere af van de lokale, regionale en landelijke stand van de soort (Drahmann & Van Boven, 2016). Afhankelijk van de Svl zijn de in de gedragscode voorgeschreven soort-beschermende maatregelen van grotere of kleinere invloed. Logischerwijs, heeft een mitigerende of compenserende maatregel meer impact op een zwaar bedreigd dier- of plantsoort, dan een soort die in een Gunstige Staat van Instandhouding (GSvl) leeft. De ecologische effectiviteit van de in de gedragscode opgenomen mitigerende en compenserende maatregelen is volgens Van Veen et al. (2011) afhankelijk van de tijdigheid, correctheid en volledigheid waarmee ze worden uitgevoerd. In essentie volgt dat gedragscodes aan ecologische effectiviteit zouden winnen als de gestelde voorwaarden beter worden afgestemd op de staat van instandhouding per soort, en deze beter worden nageleefd en gehandhaafd. Tenslotte slaat de toevoeging “gepercipieerd” op het feit dat de ecologische effectiviteit wordt bepaald middels *expert-judgement*, en niet daadwerkelijk op basis van ecologische monitoringsgegevens wordt onderzocht (zie ook Hoofdstuk 3 “Onderzoeksopzet”).

2.4 Beleidsuitvoeringsstijlen

Ten behoeve van efficiëntie in omgang met de discretionaire ruimte ontwikkelen actoren routines zodat ze niet steeds opnieuw verschillende mogelijkheden hoeven te inventariseren, en opties hoeven af te wegen voor het maken van beslissingen. Deze routines komen voort uit een bepaalde combinatie van toegekend nut en noodzaak, de manier van uitwerking en de beschikbare en toegepaste middelen in beleidsimplementatie van de Wnb en gedragscodes. Terpstra & Havinga (2001) noemen deze routines in omgang met de discretionaire ruimte “beleidsuitvoeringsstijlen”. Terpstra & Havinga (2001) onderscheiden vier beleidsuitvoeringsstijlen. Dit zijn ideaaltypische stijlen, wat betekent dat in de werkelijkheid combinaties aangetroffen kunnen worden, en de stijlen dus in elkaar over kunnen lopen. In de volgende paragrafen worden deze stijlen ieder kort toegelicht.

2.4.1 Traditionele beleidsuitvoering

De traditionele beleidsuitvoeringsstijl kenmerkt zich door het geringe aantal formele regels en de hierdoor willekeur in handelen in situaties. De gezagdrager heeft een dominante rol en neemt naar

persoonlijke beoordeling beslissingen voor de manier waarop de uitvoerder zou moeten handelen. Hierbij heeft de uitvoerder weinig autonomie. Het is van belang dat de uitvoerder loyaal is aan de gezagdrager en de dominante moraal. De controle vindt dan ook plaats middels de persoonlijke relatie tussen uitvoerder en de gezaghebbende. Deze sterk hiërarchische beleidsuitvoeringsstijl is kenmerkend voor lokale en kleinschalige organisaties, en wordt soms geassocieerd met de term “autoritair”.

2.4.2 Bureaucratische beleidsuitvoering

Als reactie op de persoonlijke willekeur leidend in de traditionele beleidsuitvoering, staat het volgen van formele regels centraal in de bureaucratische beleidsuitvoering. Op deze manier zou er sprake zijn van een onpartijdige uniforme toepassing van regels, resulterende in een voorspelbare en controleerbare uitvoering van beleid. Deze controle van ambtelijke navolging in regels is georganiseerd langs strak gestelde hiërarchische lijnen met duidelijk vastgelegde verantwoordelijkheden en taken. Het schuilen van beleidsuitvoerders achter regels, het verheffen van navolging van regels boven de ernst van een overtreding, en de mismatch tussen uniforme regelgeving en specifieke situaties zijn valkuilen binnen deze beleidsuitvoeringsstijl.

2.4.3 Professionele beleidsuitvoering

In de professionele beleidsuitvoeringsstijl fungeren formele regels enkel als leidraad voor het handelen van een beleidsuitvoerder. De beleidsuitvoerder wordt geacht deskundig te zijn middels een genoten beroepsopleiding, en daarom in staat te zijn de regels te concretiseren naar een specifieke situatie. De navolging van de regels wordt altijd afgewogen tegen de nagestreefde doeleinden van de beleidsuitvoering, waardoor er ook besloten kan worden af te wijken van de regels indien deze niet leiden tot het beoogde doeleinde. De beleidsuitvoerder geniet dus aanzienlijke autonomie, die kan leiden tot rechtsonzekerheid voor burgers doordat er geen uniforme sanctionering mogelijk is.

2.4.4 Managerialistische beleidsuitvoering

Met de opkomst van New Public Management heeft deze vorm van beleidsuitvoering zijn intreden gemaakt. Centraal staat kostenefficiëntie. Teneinde dit doel na te streven wordt getracht beleidsuitvoering meer te beheersen door deze strikter te reguleren, en tevens kwantitatieve indicatoren op te stellen teneinde beleidsimplementatieprocessen te monitoren. Echter zijn niet alle waarden te vatten in kwantitatieve indicatoren, waardoor waarden als rechtsgelijkheid, kwaliteit en solidariteit naar de achtergrond dreigen te verdwijnen.

Zoals duidelijk wordt uit de beschrijvingen van de beleidsuitvoeringsstijlen, heeft iedere beleidsuitvoeringsstijl een bepaalde rationale. De beleidsuitvoeringsstijlen helpen om de resultaten

die verzameld worden per dimensie uit het analytisch raamwerk naar een hoger abstractieniveau te tillen, zodat ze geïnterpreteerd kunnen worden in een bredere context.



3 Onderzoeksopzet

Dit onderzoek betreft een exploratief kwalitatief onderzoek. Omdat er nog weinig bekend is over de utilisatie van discretionaire ruimte middels gedragscodes in de natuurwetgeving, is de flexibiliteit dat kwalitatief onderzoek biedt van groot belang om in te kunnen spelen op nieuw verworven inzichten (Mack et al, 2005; Ospina, 2004). Gedragscodes zijn in hun brede context onderzocht teneinde zoveel mogelijk relevante aspecten van invloed op het gebruik van gedragscodes in beeld te brengen. Hier komt de exploratieve aard van het onderzoek naar voren. In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksopzet besproken door allereerst de selectiemethode te behandelen, gevolgd door de datacollectie- en data-analysemethode. In paragraaf 3.3 wordt er ingegaan op de implicaties van de data-collectiefase, en in paragraaf 3.5 op de toegepaste strategieën om de betrouwbaarheid en validiteit zo hoog mogelijk te houden.

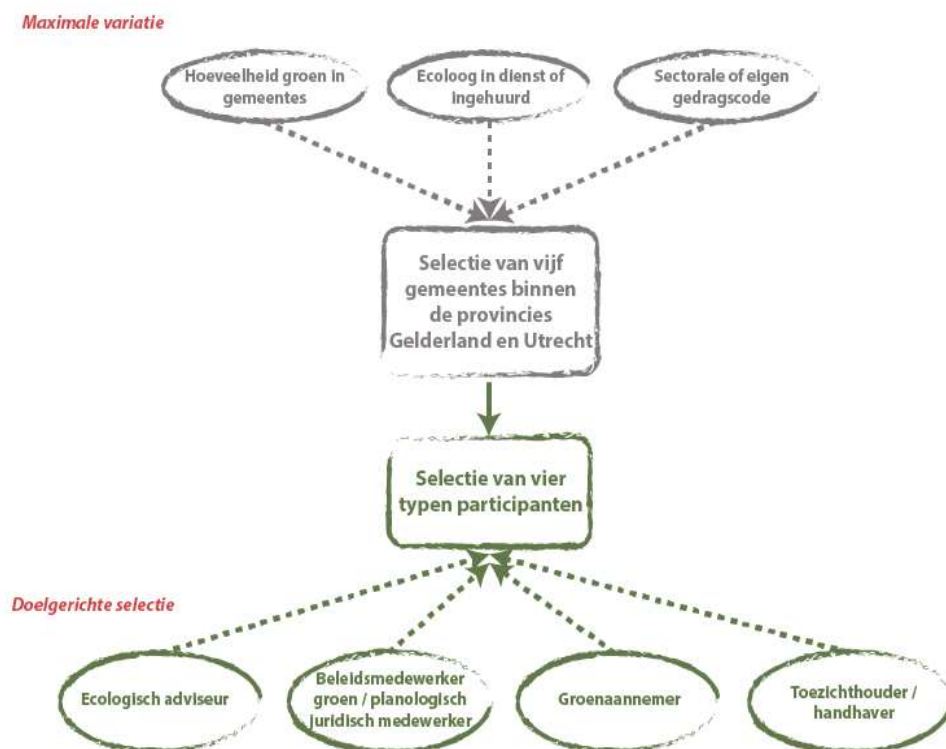
3.1 Selectiecriteria en -methode

In dit onderzoek wordt er gefocust op gedragscodes van de gemeentelijke sector. Als uitgangspunt zijn er vijf gemeentes als cases geselecteerd, en per gemeente is er gezocht naar vier participanten met functies overeenkomend met de vier functies van ecologisch deskundige, opdrachtgever, opdrachtnemer en toezichthouder/handhaver (overeenkomend de algemene functieverdeling in gedragscodes). Er is gestreefd naar het afnemen van 20 interviews in totaal. Om praktische redenen is er gekozen om de cases hoofdzakelijk binnen de provincies Gelderland en Utrecht te zoeken. Deze praktische redenen zijn reistijd en beschikbare contactgegevens van relevante functiebekleders. Tevens biedt het concentreren van de cases binnen twee provincies de mogelijkheid om samenhang tussen de verschillende functiebekleders beter in beeld te brengen. In figuur 5 staat een overzicht van de selectiecriteria en -methoden weergegeven. In de volgende twee paragrafen worden deze verder toegelicht.

3.1.1 Cases

De cases zijn geselecteerd middels doelgerichte selectie. De criteria zijn zo opgesteld dat er maximale variatie wordt nagestreefd binnen de steekproef. Allereerst is er een selectie gemaakt van gemeentes op basis van de “Ranglijst groenste gemeentes” (Wageningen UR, 2017). Dit criterium komt voort uit de logische aanname dat de inzet van gedragscodes en de manier waarop, afhankelijk is van de hoeveelheid groen (natuur) in de gemeente. De groenindex uit deze ranglijst is gebaseerd op de hoeveelheid groen binnen de bebouwde kom. Ten tweede is er gelet op het feit of de gemeente intern een ecologisch adviseur in dienst heeft, of dat de gemeente voor ecologisch advies ten rade gaat bij de omgevingsdienst. Indien gemeentes een eigen ecooloog in dienst hebben, staat deze dicht bij de

beleidsvoering wat vermoedelijk invloed heeft op de wijze waarop ruimtelijke ingrepen worden uitgevoerd. Ook hierin is dus variatie gezocht. Als derde criterium is de selectie gebaseerd op diversiteit in gemeentes met betrekking tot het hebben van een eigen opgestelde gedragscode, en gemeentes die met de sectorale gedragscode van Stadswerk werken. Stadswerk is de ambtelijke vereniging van gemeentes. Dit criterium is toegevoegd om te onderzoeken of de uitvoering en handhaafbaarheid verschillen tussen een universeel toepasbare gedragscode, of een gedragscode toegespitst op de omgevingskenmerken van de gemeente.



Figuur 5 Selectiecriteria en selectiemethode cases en participanten (auteur, 2019)

3.1.2 Participanten

De selectiemethode van participanten betreft een combinatie van doelgerichte selectie en *snowball-sampling*. Aan het begin van de data-collectiefase zijn verschillende aan de cases gerelateerde potentiële participanten benaderd. Er zijn vier typen participanten per case benaderd, overeenkomend met de algemene taakverdeling in gedragscodes: ecologisch deskundige, opdrachtgever, opdrachtnemer en toezichthouder/handhaver. Deze rollen zijn doorvertaald naar potentiële functies binnen de gemeente en het bevoegd gezag soortenbescherming provincie. Voor ecologisch deskundigen is er gezocht naar ecologisch adviseurs werkzaam voor gemeentes. Voor opdrachtgevers is er gezocht naar gemeenteambtenaren met een functie gerelateerd aan beleidsmedewerker groen en planologisch-juridisch medewerker. Opdrachtnemers zijn de groene

aannemingsbedrijven gespecialiseerd in groenonderhoud van gemeentes. Bovendien kunnen opdrachtnemers bouwbedrijven zijn die in opdracht van gemeentes bouwprojecten realiseren. Tenslotte is er bij provincies gezocht naar handhavers en toezichhouders die zich bezighouden met soortenbescherming, waaronder gedragscodes. Door de explorerende en iteratieve aard van het onderzoek zijn er op basis van nieuw verworven inzichten steeds nieuwe relevante geachte actoren geïnccludeerd in het onderzoek. Dit betekent dat vooral aan het begin van de dataverzamelingsfase doelgericht naar participanten is gezocht, en er later tevens op basis van nieuw verworven informatie een afweging is gemaakt om bepaalde actoren wel of niet te benaderen. In bijlage 1 staat een lijst van alle geïnterviewde participanten.

3.2 Data-collectiemethoden

Voor dit onderzoek zijn primaire en secundaire databronnen gebruikt. De secundaire databronnen betreffen wetenschappelijke en grijze literatuur. De primaire databronnen zijn semigestructureerde interviews met belanghebbenden voor de scope van dit onderzoek.

3.2.1 Wetenschappelijke en grijze literatuur

Allereerst is er literatuuronderzoek uitgevoerd. Er is hiervoor zowel naar wetenschappelijke literatuur als grijze literatuur zoals beleidsdocumenten, wetgevingsteksten en rapportages gekeken. Voor de wetenschappelijke literatuur zijn voornamelijk de databanken Google Scholar, Scopus en WUR library search gebruikt. Voor de grijze literatuur is tevens Google gebruikt. In beide gevallen is er gebruikgemaakt van de zoekmethode sneeuwballen waarbij de referentielijst wordt gebruikt om te zoeken naar andere relevante publicaties. Met betrekking tot de wetenschappelijke literatuur is er tevens gebruikgemaakt van de functie “geciteerd door” om recente publicaties te vinden die de gevonden publicatie als referentie gebruiken (citatie-zoeken).

De wetenschappelijke artikelen zijn voornamelijk gebruikt om de basis voor een analytisch raamwerk te leggen, en om de huidige stand van onderzoek in beeld te brengen. Er is hoofdzakelijk binnen twee onderzoeksgebieden gezocht naar relevante literatuur: beleidsimplementatie en rechtssociologie. Daarnaast is er een *quick-scan* van alle gepubliceerde gedragscodes op de website van RVO gedaan om de basiselementen waaruit gedragscodes bestaan in beeld te krijgen en te kunnen relateren aan het analytisch raamwerk. Beleidsdocumenten, rapportages van onafhankelijke onderzoeksbureaus, wetgevingsteksten en memories van toelichting zijn gebruikt om een beeld te krijgen van de zaken die spelen rondom de praktische toepassing van dit instrument in de context van de Wet natuurbescherming. De grijze literatuur is ook gebruikt om het administratieve kader van Wnb-

gedragscodes te onderzoeken. Na het afnemen van de diepte-interviews, is grijze en wetenschappelijke literatuur tevens gebruikt om te reflecteren op de bevindingen.

3.2.2 Diepte-interviews

Wegens de beperkt beschikbare wetenschappelijke literatuur over gedragscodes in de context van natuurwetgeving, vormen de diepte-interviews een belangrijke bron van informatie in dit onderzoek. Ter oriëntatie en als aanvulling op het literatuuronderzoek zijn er in de beginfase van het onderzoek telefonische open interviews gehouden met ecologen van ecologische adviesbureaus die publicaties op hun naam hebben staan met betrekking tot de toepassing van gedragscodes bij het uitvoeren van ruimtelijke ingrepen. In deze interviews is er doorgevraagd op bevindingen uit de literatuur teneinde meer inzicht te krijgen in de praktische toepassing van gedragscodes en hun relatie met andere beleidsinstrumenten.

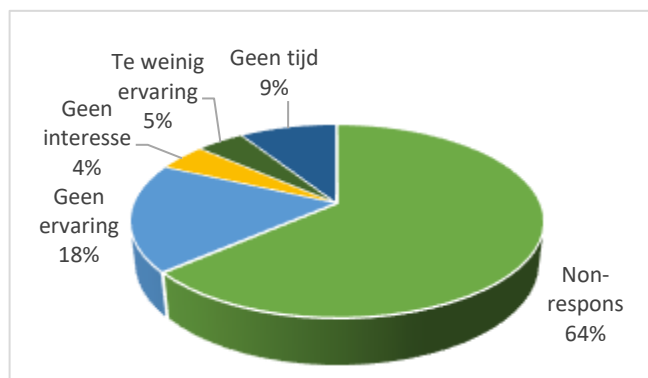
In de dataverzamelingsfase is er gebruikgemaakt van semigestructureerde interviews. Deze interviewmethode laat ruimte voor het doorvragen op bepaalde aspecten die ter sprake komen gedurende het interview (Kumar, 2014). Door met een *topic list* te werken staat de inhoud van de vragen deels van tevoren vast, maar de volgorde, de manier waarop vragen worden gesteld en de mogelijke antwoorden zijn vrij (Boeije et al., 2009: 267). De *topic list* is opgesteld aan de hand van *sensitizing concepts*. De onderscheiden dimensies in het analytisch raamwerk dienen als “zoeklicht” in de interviews, zonder dat ze een open blik verhinderen tot andere potentieel relevante aspecten (Boeije et al., 2009). Aan de hand van deze dimensies en eventuele nieuw verzamelde relevante informatie, is de *topic list* ter voorbereiding van elk interview aangepast. In bijlage 2 staan een paar voorbeeldvragen per *topic* opgesomd. De vragen betreffen zowel open als gesloten vragen. Er is geprobeerd zoveel mogelijk gebruik te maken van open vragen, teneinde sturing in beantwoording te voorkomen. Echter, soms zijn er gesloten vragen gebruikt om te controleren of de interviewer de participant goed begreep (ja/nee beantwoording). Een deel van de interviewvragen komt overeen tussen de verschillende participanten, teneinde de resultaten met elkaar te kunnen vergelijken. Daarnaast zijn er vragen gesteld teneinde nieuwe bevindingen te onderzoeken.

Voorafgaand aan het interview is er toestemming gevraagd aan de participant voor het opnemen van het interview. Na het interview is tevens gevraagd of naamsvermelding toegestaan was. Deze vraag is bewust achteraf gesteld, zodat de participant op basis van zijn of haar antwoorden de afweging voor eventuele anonimiteit kon maken. Omdat de overheid een politiek gevoelige instantie is, en sommige vragen met betrekking tot gedragscodes politiek gevoelig kunnen liggen, moesten sommige vragen voorzichtig gesteld worden. Gevoelige vragen zijn daarom bewaard tot het einde van het interview. Op deze manier kon zowel de interviewer als de participant wennen aan de situatie, kon er een

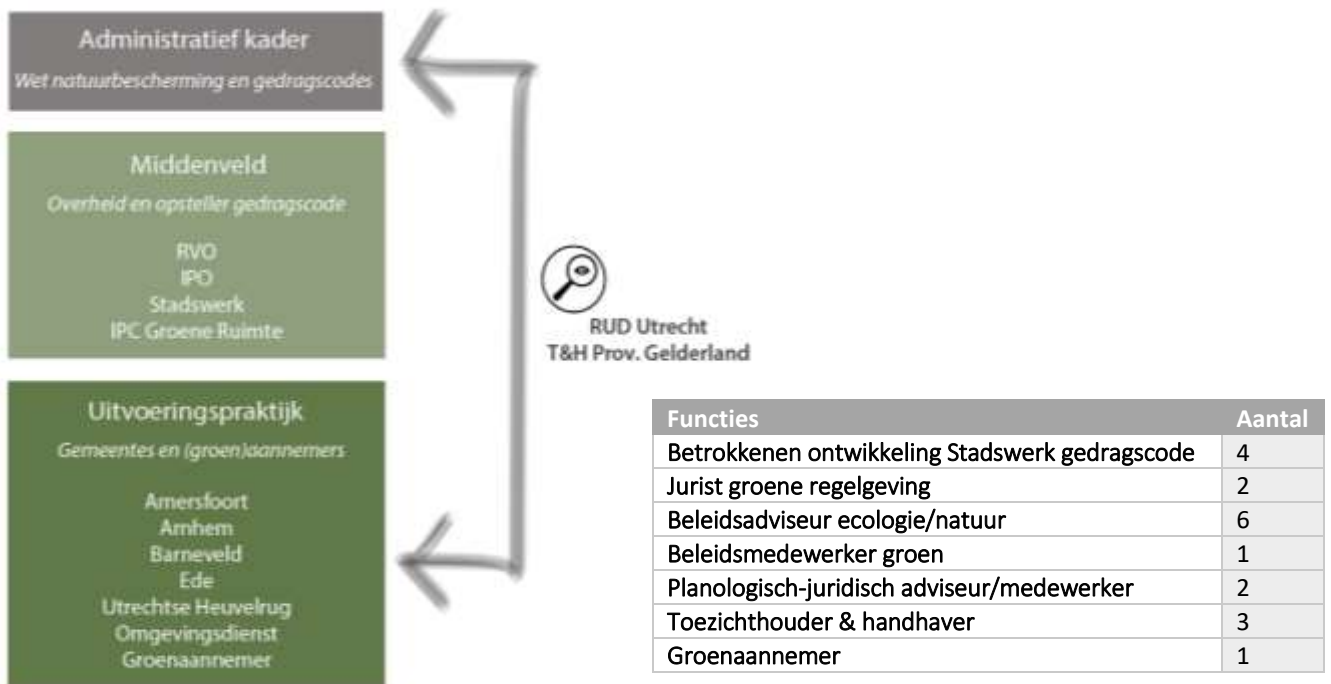
vertrouwelijke omgeving gecreëerd worden en werd tevens voorkomen dat de participant aan het begin van het interview dichtslaat (Kumar, 2014). Het afnemen van het interview face-to-face draagt bij aan het creëren van een vertrouwelijke sfeer welke bemoedigend kan werken voor het uitgebreid antwoorden van de vragen. Na afloop zijn de interviews direct op basis van de geluidsopname of aantekeningen woordelijk getranscribeerd. Dit betekent dat de interviews in een goedlopend verhaal zijn getranscribeerd, en eventuele stopwoorden als “uhm” zijn weggelaten. De interviews zijn opgesteld voor een interviewduur van ongeveer 1 uur.

3.3 Implicaties data-collectiefase

Wegens een relatief hoge non-inclusie van de in totaal 40 benaderde participanten (zie figuur 6 voor een specificatie van de reden tot non-inclusie) is het niet gelukt alle vier de typen participanten per gemeente te spreken. Van de 4 benaderde minder groene gemeentes, was 1 gemeente bereid mee te werken, heeft 1 gemeente gereageerd door aan te geven geen ervaring te hebben met werken volgens een gedragscode, en hebben 2 gemeentes niet gereageerd. Uiteindelijk zijn er dus vooral relatief groene gemeentes geïnccludeerd in het onderzoek. In het algemeen was het erg lastig de juiste functiebekleders bij de gemeente te bereiken. Dit geldt vooral voor de beleidsmedewerkers betrokken bij het opstellen van bestekken (opdrachtgevers). Er zijn in totaal 15 opdrachtnemers benaderd waaronder groenaanemers, bouwbedrijven en beheerders openbare ruimte. Uiteindelijk was er 1 groenaanemer bereid mee te werken, en de andere 14 opdrachtnemers hebben niet gereageerd of gaven aan geen ervaring te hebben met gemeentelijke gedragscodes. Er waren enkele opdrachtnemers die aangaven liever niet geassocieerd te worden met een onderzoek naar gedragscodes, ondanks de aangeboden anonimiteit. Ten behoeve van meer informatie over de opstelfase zijn tevens de opstellers van de sectorale gedragscode Stadswerk geïnterviewd (Vereniging Stadswerk en IPC Groene Ruimte), en provinciale (Interprovinciaal overleg IPO) en Rijksambtenaren (RVO) betrokken bij de goedkeuring van gedragscodes. Bij beide provincies zijn toezichthouders en handhavens geïnterviewd. In figuur 7 staat in het kort een lijst weergegeven van de definitief geïnccludeerde participanten. Dit zijn er in totaal 21. Er is besloten alle interviews te anonimiseren wegens de bestuurlijke gevoeligheid van het onderwerp en de veel geuite wens hiertoe.



Figuur 6 Specificatie reden non-inclusie participanten 29
(auteur, 2019)



Figuur 7 Lijst van instanties van participanten geïnccludeerd in onderzoek, geïnccludeerd naar lagen uit analytisch raamwerk en gespecificeerd naar functie en aantal in tabel rechts (auteur, 2019)

3.4 Data-analysemethode

Voor het analyseren van de interviews is een thematische inductieve analysemethode toegepast. Hiervoor is de data-analyse software “Atlas.ti” gebruikt. Coderen refereert naar het continue proces van het categoriseren van gegevens. Het gaat in dit proces om het verbinden van bepaalde kernwoorden aan de antwoorden van de geïnterviewde participanten. Aan de hand hiervan is er gezocht naar verbanden tussen de verschillende antwoorden, om vervolgens conclusies hieruit trekken (Boeijs et al., 2009: 268). De drie doorlopen coderingsfasen zijn iteratief; er is dus geen sprake van een lineaire volgorde. De fasen worden hieronder toegelicht.

Open coderen

Ter voorbereiding van de codering met Atlas.ti zijn vijf interviews “old-school” met pen en papier gecodeerd. Deze vijf interviews zijn geselecteerd teneinde zoveel mogelijk codes dekkend voor de gehele dataverzameling te genereren. Aan tekstfragmenten is een code gehangen die het hoofdthema samenvat. Hierbij is het van belang op te merken dat ook thema’s die buiten het analytisch raamwerk vallen zijn meegenomen (inductieve analyse). Na de vijf gecodeerde interviews, is de rest van de interviews gecodeerd. Het gehanteerde coderingschema staat toegevoegd in bijlage 3.

Axiaal coderen

Nadat alle interviews gecodeerd zijn, is de lijst met alle coderingen doorlopen en zijn codes hernoemd, gesplitst, verfijnd of verwijderd. Om codes met gelijke intentie aan de verschillende tekstfragmenten te hangen, is er steeds een vergelijking gemaakt tussen de kernboodschap van tekstfragmenten met dezelfde code. Er is in dit proces steeds een terugkoppeling gemaakt met het analytisch raamwerk (zie figuur 8). In tabel 14 in bijlage 3 staan de uiteindelijke coderingen met aantal per transcriptie weergegeven.



Figuur 8 Axiaal coderen: vergelijken dimensies (coderingen) analytisch raamwerk met de praktijk (auteur, 2019)

Selectief coderen

In de laatste stap zijn de codes gegroepeerd onder een hoofdthema in de “family manager” van Atlas.ti (zie tabel 15 bijlage 3). Op basis van deze hoofdthema’s is vervolgens de resultatensectie geschreven. Alle relevante tekstfragmenten uit de getranscribeerde interviews staan nu gegroepeerd onder een hoofdthema en bieden de mogelijkheid ze in samenhang te beschouwen.

3.5 Betrouwbaarheid en validiteit

Betrouwbaarheid staat voor de nauwkeurigheid van data-collectiemethoden, en validiteit voor de geldigheid van het onderzoek; of datgene wat de onderzoeker wil meten ook daadwerkelijk hetgeen is dat gemeten wordt (Boeije et al., 2009). In kwalitatief onderzoek zijn beide lastig te garanderen omdat de onderzoeker zelf in feite fungeert als meetinstrument. In kwalitatief onderzoek wordt er dan ook vaak gebruikgemaakt van andere termen om de betrouwbaarheid en validiteit te duiden. Voor betrouwbaarheid worden de termen “afhankelijkheid” en “bevestigingsgraad” gebruikt, voor interne validiteit “geloofwaardigheid” en voor externe validiteit “overdraagbaarheid” (AmCOGG, 2002). Hieronder staat per criterium besproken hoe er getracht is deze zo hoog mogelijk te houden. In tabel 1 staat een overzicht van de toegepaste strategieën.

Tabel 1 Strategieën voor waarborging afhankelijkheid, bevestigingsgraad, geloofwaardigheid en overdraagbaarheid onderzoek

Afhankelijkheid	Hoe?
Methodische verantwoording	<ul style="list-style-type: none">✓ Opname sample interviewvragen✓ Opname coderingsschema✓ Uitgebreide beschrijving data-analyse proces✓ <i>Member validation</i>
Bevestigingsgraad	Hoe?
Member validation	Terugkoppelen van gevonden resultaten tussentijds teneinde na te gaan of de onderzoeker het perspectief van de participanten goed begrijpen

Geloofwaardigheid	Hoe?
Verschillende data-collectiemethoden	Kwalitatieve inhoudsanalyse secundaire databronnen en diepte-interviews (zie paragraaf 3.2)
Verschillende databronnen	Wetenschappelijke en grijze literatuur (zie paragraaf 3.2.1)
Zoeken ontkrachtend bewijs	Sneeuwballen
Member validation	Terugkoppelen van gevonden resultaten tussentijds teneinde geloofwaardigheid/juistheid bevindingen te controleren.
Overdraagbaarheid	Hoe?
Gedetailleerde beschrijving onderzoekscontext	Beschrijven gemeentelijk natuurbeleid
Inhoudelijke generalisatie	Beschrijving wat resultaten (mogelijkerwijs) voor andere gemeentes kunnen betekenen.

Afhankelijkheid & Bevestigingsgraad

Omdat de onderzoeker het meetinstrument is, zijn de resultaten beïnvloed door interpretaties (Boeije et al., 2009:276). Er wordt adequate methodische verantwoording nagestreefd zodat lezers kunnen nagaan of ze vertrouwen hebben in de uitkomsten van het onderzoek (AmCOGG, 2002; Boeije et al., 2009:275). Om de mogelijke afhankelijkheid in gegenereerde data inzichtelijk te maken, wordt zoveel mogelijk transparantie geboden in de onderzoeksopzet en data-analyse. Zo staan in bijlage 2 en 3 respectievelijk *samples* van de gebruikte interviewvragen en het coderingsschema. Bovendien wordt er een uitgebreide werkwijze van het data-analyseproces gegeven (Boeije et al., 2009:278-279). Ten slotte wordt er gedurende het data-collectie en data-analyse proces terugkoppeling gevraagd aan de participanten- *member validation*- met betrekking tot de juistheid van de verzamelde data in de vorm van getranscribeerde interviews en gevonden bevindingen (Boeije et al., 2009:275-277; Kumar, 2014:402). Uiteindelijk is er op basis van 6 transcripties ofwel bij de participant ofwel bij een andere participant gereflecteerd op bepaalde aspecten.

Geloofwaardigheid & Overdraagbaarheid

De geloofwaardigheid (interne validiteit) van het onderzoek wordt gewaarborgd aan de hand van het verzamelen van zoveel mogelijk bevestigend bewijs van de bevindingen middels het gebruik van verschillende databronnen en methoden (zie tabel 1). Het idee hierachter is dat iedere data-collectiemethode maar ook databron andere aspecten van het studieobject kan belichten. Door het gebruik van verschillende methodes, wordt er een grotere dekking en dus geloofwaardigheid bereikt (Boeije et al., 2009:275). Tevens is er gezocht naar zoveel mogelijk ontkrachtend bewijs; met andere woorden naar participanten die een andere zienswijze op het gebruik van gedragscodes in de Wnb hebben (AmCOGG, 2002). Echter, wegens de beperkt beschikbare tijd is deze strategie slechts beperkt ingezet en niet totdat alle uitzonderingen geëlimineerd zijn. Tenslotte draagt *member validation* ook

bij aan de geloofwaardigheid door na te gaan wat de participanten van de geloofwaardigheid van de bevindingen vinden.

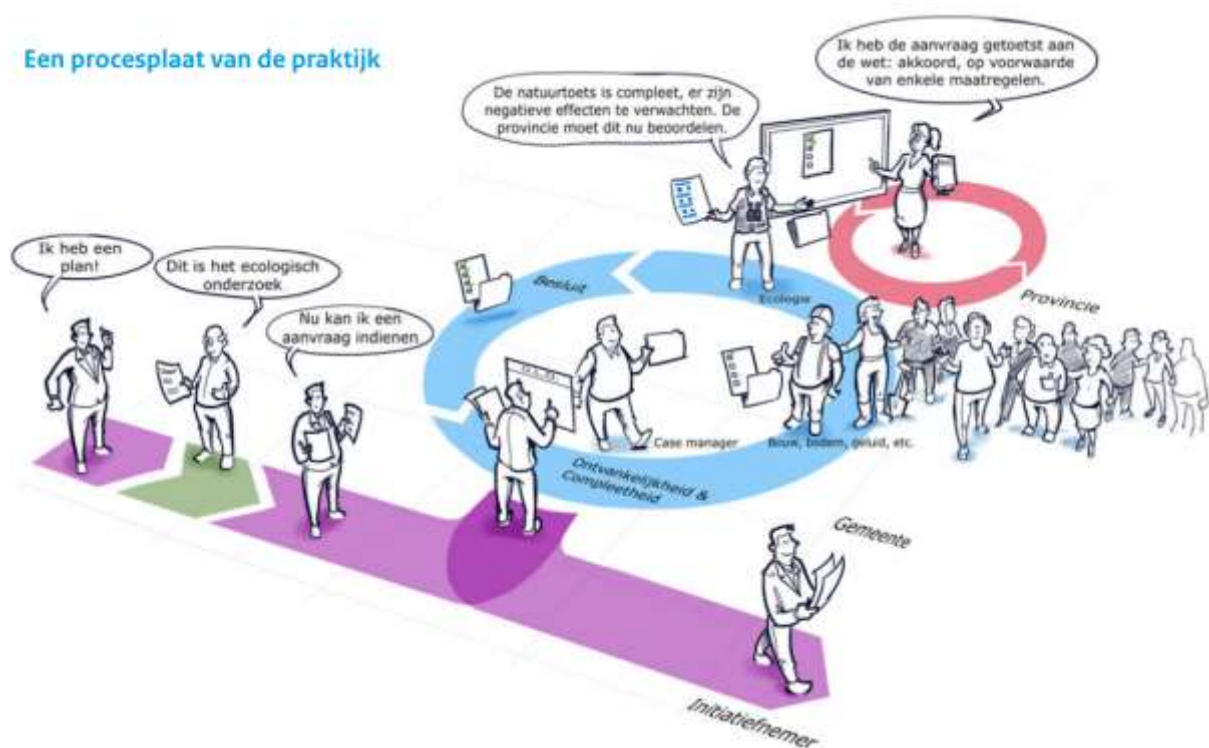
Met betrekking tot de overdraagbaarheid (externe validiteit) wordt getracht zo helder mogelijk te beschrijven hoe de context de mogelijkheid biedt de onderzoeksvraag te beantwoorden (AmCOGG, 2002). Er worden resultaten verzameld van specifiek geselecteerde onderzoekseenheden (de participanten), maar op basis van theorie- verwerkt in het analytisch raamwerk- wordt er getracht de bevindingen te integreren en abstraheren zodat ze ook inzichten opleveren voor vergelijkbare situaties. Er wordt daarom in de context van kwalitatief onderzoek ook wel van *inhoudelijke generalisatie* gesproken (Boeije et al., 2009:280).



4 Administratief kader & Praktijk

In dit hoofdstuk wordt het administratieve kader van soortenbescherming bij ruimtelijke ingrepen toegelicht. In de eerste paragraaf wordt de algemene handelingswijze bij het uitvoeren van ruimtelijke ingrepen in situaties met natuurwaarden toegelicht. De eerste paragraaf is gestructureerd aan de hand van de brochure “soortenbescherming bij ruimtelijke ingrepen” van het Ministerie van Economische Zaken (Ministerie van Economische Zaken, 2016). Per stap wordt er eerst ingegaan op de juridische structuurkenmerken en taakstelling vastgelegd in de Wnb, gevolgd door de praktische consequenties hiervan. In paragraaf 4.2 wordt ingegaan op de wettelijk vastgelegde mogelijkheden tot T&H op de Wnb. Hiervoor wordt als leidraad de “Landelijke handhavingsstrategie” gebruikt die in opdracht van IPO en het Openbaar Ministerie ontwikkeld is (MMG Advies, 2014).

Figuur 9 geeft alvast een overzicht van de te doorlopen stappen en betrokken actoren.



Figuur 9 Procedure soortenbescherming bij ruimtelijke ingrepen (Ministerie van Economische Zaken, 2016)

4.1 Soortenbescherming bij ruimtelijke ingrepen

Het doel van de soortenbescherming in de Wnb is om te komen tot *“een bestendig, vereenvoudigd en geïntegreerd wettelijk instrumentarium ter bescherming van de biodiversiteit, waarin op herkenbare wijze de concrete verplichtingen uit de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn en de Verdragen van Bern en van Bonn zijn geïmplementeerd”* (Staten-Generaal, 2012: 225). Soortenbescherming berust op het “nee-tenzij principe”. Dit betekent dat ruimtelijke ingrepen met potentieel negatieve effecten op plant- en diersoorten verboden zijn, tenzij er voldaan wordt aan bepaalde voorwaarden die de schade voorkomen of anders zoveel mogelijk beperken. De eerste stap voor eenieder die een ruimtelijke ingreep wil doen is dan ook om na te gaan of er beschermde soorten voorkomen in het gebied.

4.1.1 Komen er beschermde soorten voor in het gebied?

4.1.1.1 Juridische structuurkenmerken & taakstelling

In de Wnb is ernaar gestreefd om soortenbescherming zoveel mogelijk aan te laten sluiten op de Europese regelgeving voor soortenbescherming (Kole et al., 2017). In de Wnb wordt onderscheid gemaakt in drie categorieën soorten: vogels, strikt beschermde soorten (Habitatrichtlijnsoorten en soorten beschermd op grond van het verdrag van Bern/Bonn), en andere soorten (nationaal aangewezen soorten). De reikwijdte van het beschermingsregime voor vogels betreft alle *“van nature in Nederland in het wild levende vogels van soorten als bedoeld in artikel 1 van de Vogelrichtlijn”* (art. 3.1 Wet natuurbescherming 2015). Het beschermingsregime van strikt beschermde soorten ziet op *“in het wild levende dieren van soorten, genoemd in Bijlage IV, onderdeel a, bij de Habitatrichtlijn, bijlage II bij het Verdrag van Bern of bijlage I bij het Verdrag van Bonn, in hun natuurlijk verspreidingsgebied”* en *“planten van soorten, genoemd in bijlage IV, onderdeel b, bij de Habitatrichtlijn of bijlage I bij het Verdrag van Bern, in hun natuurlijke verspreidingsgebied.”* (art. 3.5 lid 1 Wet natuurbescherming 2015). Tenslotte vallen onder het beschermingsregime van andere soorten een groot deel van de Rode Lijst soorten: in het wild levende zoogdieren, amfibieën, reptielen, vissen, dagvlinders, libellen en kevers (art. 3.10 Wet natuurbescherming 2015). Deze laatstgenoemde soorten zijn alleen nationaal beschermde soorten, en hebben geen Europees wettelijke beschermde status.

4.1.1.2 Praktijk

Om te bepalen of de bepalingen van de Wnb van toepassing zijn, moet er ecologisch onderzoek gedaan worden naar het voorkomen van beschermde plant- en/of diersoorten. Hiervoor moet er niet alleen onderzoek gedaan worden in het plangebied (het gebied waarbinnen de werkzaamheden worden uitgevoerd), maar ook in het onderzoeksgebied (het omliggende gebied welke binnen de invloedssfeer van de werkzaamheden valt). In het onderzoek moet niet alleen op het fysieke voorkomen van plant-

en diersoorten gelet worden, maar moeten ook voortplantingsplaatsen, rustplaatsen of nesten van diersoorten geïnventariseerd worden. Het is belangrijk om het veldonderzoek op meerdere momenten in het jaar te verrichten om zodoende de functie van het gebied voor een soort in beeld te brengen, en tevens te bepalen of nesten, rustplaatsen en voortplantingsplaatsen jaarrond beschermd moeten worden. “De bescherming van voortplantings- en rustplaatsen tegen beschadiging en vernieling moet worden opgevat als een waarborg dat de ecologische functionaliteit van deze plaatsen gegarandeerd wordt” (Ministerie van Economische Zaken, 2016: 10).

4.1.2 Worden door de handeling verbodsbepalingen overtreden?

4.1.2.1 Juridische structuurkenmerken & taakstelling

Iedere categorie soorten heeft zijn eigen *beschermingsregime*. Dit houdt in dat voor elke categorie is gespecificeerd welke handelingen en activiteiten verboden zijn en in hoeverre er de mogelijkheid is voor een uitzondering op deze verbodsbepalingen. De verbodsbepalingen zijn samengevat in figuur 10. Nieuw in de Wnb is dat bij de verbodsbepalingen het opzetvereiste is opgenomen. “Opzettelijke acties dienen te worden opgevat als acties van een persoon die, in het licht van de relevante wetgeving die van toepassing is op de betrokken soorten en de algemene informatie geleverd aan het publiek, weet dat zijn actie waarschijnlijk zal leiden tot een overtreding van een soort, maar hij hoeft niet de intentie te hebben deze overtreding te plegen, maar aanvaardt wel bewust de voorzienbare gevolgen van zijn actie.” (Schoukens & Bastmeijer, 2014: 18).



Figuur 10 Essentie verbodsbepalingen Wet Natuurbescherming (auteur, 2019)

Naast de drie beschermingsregimes met hun verboden, zijn alle soorten beschermd middels de zorgplichtbepaling. Onder zorgplichtbenadering vallen niet alleen de soorten zelf, maar ook de voor het voortbestaan van de soorten relevante leefomgeving (Kole et al., 2017). De zorgplichtbepaling zegt

dat alle schadelijke handelingen van welke aard dan ook, ten aanzien van dieren en planten in beginsel achterwege moet worden gelaten. Mocht dit redelijkerwijs niet kunnen, dan moeten er maatregelen genomen worden om de schadelijke gevolgen zoveel mogelijk te voorkomen, beperken en herstellen (Kole et al., 2017; Ministerie van Economische Zaken, 2016: 14). De zorgplicht *"betekent voor bestuursorganen dat zij de natuuraspecten steeds meewegen in hun handelen en besluitvorming en dat zij zo nodig de geëigende maatregelen treffen om schadelijke effecten te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken"* (Staten-Generaal, 2012: 24). Bij soortenbescherming spelen mitigerende en compenserende maatregelen dan ook een belangrijke rol. Met mitigerende maatregelen kan een overtreding op verbodsbepaling(en) volledig voorkomen worden. Indien dit niet geheel mogelijk is, dan moeten er compenserende maatregelen getroffen worden om de aangerichte schade te compenseren of ongedaan te maken (Kole et al., 2017). In dit laatste geval is echter wel een uitzondering op de verbodsbepalingen nodig, omdat deze- zij het tijdelijk- overtreden worden. Compenserende maatregelen maken dan ook vaak onderdeel uit van ontheffingen of vrijstellingen. Het ministerie van Economische Zaken omschrijft het onderscheid tussen mitigatie en compensatie als volgt:

"Maatregelen die de effecten op de plek van handeling herstellen, zijn mitigerend van aard; maatregelen die de effecten voor de populatie opheffen door herstel of verbetering op een andere plek zijn compenserend van aard. Overigens wordt bij soorten- bescherming geen scherp onderscheid gemaakt tussen mitigerende en compenserende maatregelen (dit in tegenstelling tot gebieden- bescherming). Belangrijk is dat de staat van instandhouding gegarandeerd wordt (Ministerie van Economische Zaken, 2016: 14).

In deze stap wordt er verder ingegaan op ontheffingen. Een ontheffing is een besluit waarbij in een individueel geval een uitzondering op een wettelijk verbod wordt gemaakt. Een ontheffing (of vrijstelling) kan alleen verleend worden indien er aan drie criteria wordt voldaan: i) er mag geen andere bevredigende oplossing zijn, ii) er moet sprake zijn van één van de ontheffingsgronden van desbetreffend beschermingsregime, en iii) er mag geen sprake zijn van verslechtering van de GSvl (Kole et al., 2017). Het eerste criterium moet in ruime zin worden opgevat. Er moet gekeken worden of er geen alternatieven mogelijk zijn met een minder schadelijk effect in de zin van een alternatieve locatie, een andere periode van uitvoering, aanpassing schaal van het ontwerp of alternatieve methoden. De ontheffingsgronden, ook wel wettelijke belangen genoemd, verschillen per beschermingsregime (zie tabel 2). De wettelijke belangen staan niet heel specifiek gedefinieerd in de Wnb, waardoor ze breed geïnterpreteerd kunnen worden.

Tabel 2 De geldende wettelijke belangen per beschermingsregime met verwijzing naar de artikelen in de Wnb (Borst et al., 2019).

	Vogels	Habitat richtlijnsoorten	Nationale soorten
In de wet genoemde belangen	art 3.3.4	art 3.8.5	art 3.10.2 (art 3.8.5)
1. Volksgezondheid	X	X	X
2. Openbare veiligheid	X	X	X
3. Veiligheid van het luchtverkeer	X		
4. Bescherming wilde flora en fauna	X	X	X
5. Dwingende redenen van groot openbaar belang (sociaal, economisch, wezenlijk gunstig effect voor milieu)		X	X
6. Het algemeen belang			X

Tenslotte wordt er in de Wnb van de Gunstige Staat van Instandhouding (GSvl) gesproken, en van de Staat van een Instandhouding (Svl) van een soort. Onder Svl wordt verstaan: *“effect van de som van de invloeden die op de betrokken soort inwerken en op lange termijn een verandering kunnen bewerkstelligen in de verspreiding en de grootte van de populaties van die soort op het grondgebied, bedoeld in artikel 2 van de Habitatrichtlijn”* (art. 1.1 lid 1 Wet natuurbescherming 2015). Onder GSvl wordt verstaan: *“staat van instandhouding van een soort waarvoor geldt dat: a. uit populatie dynamische gegevens blijkt dat de betrokken soort nog steeds een levensvatbare component is van de natuurlijke habitat waarin hij voorkomt, en dat vermoedelijk op lange termijn zal blijven, en b. het natuurlijke verspreidingsgebied van die soort niet kleiner wordt of binnen afzienbare tijd lijkt te zullen worden, en c. er een voldoende grote habitat bestaat en waarschijnlijk zal blijven bestaan om de populaties van die soort op lange termijn in stand te houden”* (art. 1.1 lid 1 Wet natuurbescherming 2015). Voor de meeste ontheffingsverleningen is de Gedeputeerde Staten van de provincie het bevoegd gezag (Kole et al., 2017). Enkel in gevallen van soortenbescherming voor het nationaal belang is de Minister van EZ bevoegd gezag (o.a. activiteiten i.r.t. hoofdwegen, landelijke spoorwegen, hoofdvaarwegen, primaire waterkeringen en militaire oefengebieden en luchthavens).

4.1.2.2 Praktijk

De zorgplicht geldt voor eenieder. In eerste instantie moet er dus geprobeerd worden om met mitigerende maatregelen te werken. Hierbij kan gedacht worden aan het plannen van de werkzaamheden buiten de kwetsbare periode van soorten of het gebruiken van andere werkapparatuur (Ministerie van Economische Zaken, 2016: 14). Het is aan de initiatiefnemer om aan te tonen dat er geen verbodsbepalingen worden overtreden door zijn handelen. De initiatiefnemer moet over de nodige deskundigheid beschikken om de effecten van zijn ruimtelijke ingrepen in te schatten, en mitigerende en/of compenserende maatregelen te treffen (Kole et al., 2017). Indien hij dit niet heeft, moet hij een beroep doen op de deskundigheid van een ander. Als er toch

verbodsbepalingen overtreden worden ondanks het treffen van maatregelen, dan is er een ontheffing nodig. Indien hij gebruikmaakt van een dergelijke uitzondering op verbodsbepalingen, is het tevens aan hem om te bewijzen dat hij conform de voorwaarden hiervan werkt. De bewijslast ligt dus steeds bij de initiatiefnemer. De opname van het opzetvereiste moet er in de praktijk voor zorgen dat er in minder gevallen een ontheffing aangevraagd hoeft te worden wat bijdraagt aan lastenvermindering (Staten-Generaal, 2012: 159-161).

4.1.3 Vallen de handelingen onder een vrijstelling?

4.1.3.1 Juridische structuurkenmerken & taakstelling

Een andere uitzondering op de verbodsbepalingen van alle drie de beschermingsregimes kan gemaakt worden middels een vrijstellingsregeling. Voor vrijstellingen geldt dat er voldaan moet worden aan dezelfde belangen als vereist bij ontheffingen. Er zijn verschillende vrijstellingsregelingen mogelijk. Afhankelijk van het type vrijstellingsregeling kan ofwel de Provinciale Staten of het Rijk bevoegd gezag zijn. PS kan een vrijstelling verlenen middels een provinciale verordening (Ministerie van Economische Zaken, 2016: 15). Provincies mogen hiervoor niet zelf nieuwe soorten aanwijzen, maar alleen een selectie maken uit reeds aangewezen soorten die hiervoor in aanmerking komen in de Wnb (Kole et al., 2017). De Wnb biedt ook de mogelijkheid om voor soortenbescherming de programmatische aanpak toe te passen. De leefgebiedenbenadering is voorbeeld hiervan. Door in bepaalde gebieden optimale leefomstandigheden voor één of meerdere soorten te creëren waardoor hun voortbestaan wordt gegarandeerd, kan voor schadelijke activiteiten buiten deze leefgebieden gemakkelijker een uitzondering op de verbodsbepalingen worden toegestaan (Staten-Generaal, 2012: 152). Deze aanpak kan- indien getoetst aan de criteria voor vrijstelling voor betreffende soorten- gebruikt worden voor het verkrijgen van een vrijstelling.

Het Rijk kan ook middels een Ministeriële Regeling een landelijke vrijstellingsregeling voor beheer en schadebestrijding, voor regulier beheer en onderhoud, en voor bijzondere gevallen zoals dierenambulances, gefokte dieren en het prepareren van vogels verlenen. Een dergelijke door de minister goedgekeurde vrijstellingsregeling is de gedragscode. *“In een gedragscode staat beschreven hoe zorgvuldig gewerkt wordt opdat schade aan beschermde dieren en planten wordt voorkomen of tot een minimum beperkt”* (Ministerie van Economische Zaken, 2016: 15). Er is gekozen om het Rijk het bevoegd gezag voor de goedkeuring te laten zijn, zodat identieke gedragscodes niet tot verschillende resultaten leiden in de goedkeuringsprocedures per provincie afzonderlijk (Staten-Generaal, 2012: 244-245). Gedragscodes zijn in het leven geroepen voor instanties die vaak terugkerende handelingen en activiteiten moeten uitvoeren waarvoor ze anders steeds een ontheffing aan zouden moeten vragen (Kole et al., 2017). *“Voor regulier voorkomende werkzaamheden en*

ruimtelijke ontwikkeling kan een vrijstelling van de verbodsbepalingen mogelijk zijn als u handelt conform een goedgekeurde gedragscode” (Ministerie van Economische Zaken, 2016: 15). “De gedragscode is in feite een ontheffing voor specifiek omschreven handelingen voor specifiek genoemde soorten” (Kole et al., 2017). Er staan gestandaardiseerde mitigerende en compenserende maatregelen in opgenomen voor het doen van een bepaalde categorie ingrepen met een (potentieel) negatief effect op de natuur (Adams et al., 2017; Farjon et al., 2018; M. Kaales, 2018). Omdat de gedragscodes een sector breed handelingskader bieden acht de afdeling bestuursrechtspraak het niet verplicht om de gedragscodes nader uit te werken in werkprotocollen voor alle denkbare situaties (Staten-Generaal, 2012: 150). “In gedragscodes kan worden volstaan met het voorschrijven van minimumnormen waaraan individuele deelnemers in concrete gevallen aantoonbaar moeten voldoen (Staten-Generaal, 2012: 150). De nadere invulling van de maatregelen wordt dus overgelaten aan de gebruiker van de gedragscode.

Gedragscodes mogen ingezet worden voor handelingen die plaatsvinden in het kader van: i) bestendig beheer of onderhoud aan vaarwegen, watergangen, waterkeringen, waterstaatswerken, oevers, vliegvelden, wegen, spoorwegen of bermen, of in het kader van natuurbeheer, ii) bestendig beheer of onderhoud in de landbouw of bosbouw, iii) bestendig gebruik en iv) ruimtelijke ontwikkeling of inrichting.

“Om te beoordelen of beheer, gebruik en onderhoud bestendig is, dient de aard van de activiteiten en de middelen in ogenschouw worden genomen, alsmede het tijdstip, de frequentie en de schaal waarop de activiteiten worden ondernomen. Gedacht moet worden aan regelmatig terugkerend beheer, gebruik of onderhoud dat al langere tijd plaatsvindt zonder dat dit beheer, gebruik of onderhoud in de weg heeft gestaan aan de vestiging en het behoud van individuen van beschermde soorten in de gebieden waar het beheer, gebruik of onderhoud plaatsvindt. De activiteiten zijn gericht op het handhaven van de bestaande situatie, hetgeen bijvoorbeeld kan blijken uit een beheer- of onderhoudsplan. Voorbeelden van beheer en onderhoud zijn het maaien om bepaalde vegetaties in een natuurgebied in stand te houden, beheer van waterlopen in het kader van de keur, het maaien van bermen vanwege de verkeersveiligheid en het maaien van weilanden voor kuilvoer.” (Staten-Generaal, 2012: 272)

De Wnb stelt dat alle soorten vrijgesteld mogen worden middels een gedragscode indien er geen wezenlijke invloed op soorten plaatsvindt. Om goedgekeurd te worden moet de gedragscode voldoen aan de voorwaarden zoals gesteld in art. 3.31 lid 2 en 3 (Wet natuurbescherming 2015). Deze

voorwaarden hebben betrekking op de geldigheid van het juiste wettelijk belang aangaande het beschermingsregime en waarborging van zorgvuldig handelen (Van Rijswijk, 2012).

4.1.3.2 *Praktijk*

De initiatiefnemer kan controleren of er een vrijstellingsregeling van toepassing is voor het type werkzaamheden dat hij uitvoert. Hiervoor moet hij nagaan of hij voldoet aan de voorwaarden die gesteld zijn aan de vrijstelling. *“In de verordening of regeling staat aangegeven voor welke verbodsbepalingen, voor welke handelingen en voor welke soorten de vrijstelling geldt”* (Ministerie van Economische Zaken, 2016: 15). Voor de gedragscode geldt dat eenieder er eentje mag opstellen, en dat eenieder vrij is om elkanders gedragscode te gebruiken. De gedragscode brengt dus een lastenvermindering met zich mee doordat niet meer voor elk frequent terugkerende type werkzaamheid een ontheffing aangevraagd hoeft te worden. Tot slot kan de initiatiefnemer ook overwegen de leefgebiedenbenadering toe te passen, of gebruik te maken hiervan indien het project binnen een dergelijke vrijstellingsregeling valt.

4.1.4 Kan een ontheffing soortenbescherming worden verleend?

4.1.4.1 *Juridische structuurkenmerken & taakstelling*

Bij het uitvoeren van ruimtelijke ingrepen is de kans groot dat de initiatiefnemer naast de Wnb ook in aanraking komt de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (WABO). De meeste handelingen die vergunningsplichtig zijn onder de Wnb, vallen tevens onder activiteiten waarvoor een WABO-omgevingsvergunning nodig is (Kole et al., 2017). Hierbij moet vooral gedacht worden aan milieu- en bouwactiviteiten zoals het kappen van bomen, het plaatsen van een dakkapel en het bouwen van een woning. Met de omgevingsvergunning wordt een integratie van alle omgevingstoetsen nagestreefd. Omdat de Wnb opgenomen zal worden in de omgevingswet waarin enkelvoudige omgevingsvergunningsaanvragen voor een bepaald omgevingsaspect mogelijk zijn, is besloten natuur niet verplicht aan te laten haken op de omgevingsvergunningsaanvraag.

De gemeente is bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning, en de provincie moet natuurtoestemming geven voor de omgevingsvergunning in de vorm van een *“Verklaring van geen bedenkingen”*. Indien de provincie geen Verklaring van geen bedenkingen afgeeft, kan de omgevingsvergunning niet verleend worden door de gemeente (Ministerie van Economische Zaken, 2016: 18). De gemeente is verantwoordelijk om zelfstandig te beoordelen of de omgevingsvergunningsaanvraag compleet is met betrekking tot de benodigde informatie en de noodzaak tot een Verklaring van geen bedenkingen soortenbescherming. *“Aanvragen moeten in ieder geval vergezeld gaan van een project- beschrijving, een ecologische gebiedsinventarisatie en van een effectstudie, waarin de gevolgen van de handeling op de staat van instandhouding van de soorten*

beschreven zijn” (Ministerie van Economische Zaken, 2016: 18). In de effectstudie moet rekening gehouden zijn met de cumulatieve effecten voortkomende uit reeds verleende ontheffingen voor dezelfde populaties van de soort. In een volledigheidstoets wordt beoordeeld of alle noodzakelijke informatie aanwezig is om tot een zorgvuldig en gemotiveerd besluit te komen. Deze volledigheidstoets komt voort uit de zorgplichtbepaling die stelt dat degene die een bepaalde handeling wil verrichten zich vooraf op de hoogte moet stellen van de aanwezige natuurwaarden, de kwetsbaarheid ervan en de mogelijke gevolgen daarvoor van zijn handelen teneinde schade aan alle in het wild levende soorten te voorkomen (Broekmeyer & Sanders, 2016; Broekmeyer et al., 2013). Daarom geldt: indien het *“bevoegd gezag Wabo... [en de initiatiefnemer]... 'redelijkerwijs'... [kunnen]... weten dat er uit de activiteit waar de aanvraag betrekking op heeft, handelingen voortvloeien die de flora en fauna raken, dan dient men... [het natuuronderdeel]... mee te nemen in... [de volledigheidstoets]”* (Broekmeyer et al., 2013). In geval van aanhaken bij de omgevingsvergunning wordt deze toets gedaan door de gemeente, en in geval van een aparte ontheffingsaanvraag door de provincie. Indien er onvoldoende informatie is heeft de initiatiefnemer de mogelijkheid om de benodigde informatie aan te leveren binnen de gestelde termijn, en anders wordt de aanvraag niet verder behandeld. De inhoudelijke toetsing wordt door het bevoegd gezag de provincie gedaan en betreft toetsing aan de drie cumulatieve voorwaarden voor ontheffingsaanvragen (geen andere bevredigende oplossingen, sprake van een in de wet genoemd belang en geen afbreuk aan Svl soort). De bewijslast voor het voldoen aan elke voorwaarde ligt bij de initiatiefnemer. De onderbouwing hiervan dient te berusten op objectieve en controleerbare gegevens.

4.1.4.2 *Praktijk*

Indien er geen mitigerende maatregelen ter voorkoming van het overtreden van verbodsbepalingen mogelijk zijn, en tevens geen vrijstellingsregeling van toepassing is, dan is er een ontheffingsaanvraag nodig. Als er tevens een omgevingsvergunning nodig is voor de ruimtelijke ingrepen, heeft de initiatiefnemer twee mogelijkheden om een ontheffing aan te vragen. De initiatiefnemer kan eerst een aparte ontheffingsaanvraag doen bij de provincie, alvorens een omgevingsvergunningsaanvraag bij de gemeente te doen, of de initiatiefnemer kan direct een omgevingsvergunningsaanvraag doen bij de gemeente, waarbij de natuurtoetsing een procedureel onderdeel is (Kole et al., 2017; Ministerie van Economische Zaken, 2016: 17). In beide gevallen vindt er een inhoudelijke toetsing van de ontheffingsaanvraag plaats.

4.2 Toezicht & handhaving op soortenbescherming

Voor toezicht en handhaving op soortenbescherming is de provincie het bevoegd gezag. Er zit een dun onderscheid tussen toezicht en handhaving, en hiermee tussen toezichthouders en handhavers. De

definitie die aan toezicht wordt gegeven is *“het controleren of en in hoeverre wettelijke bepalingen worden nageleefd”* (MMG Advies, 2014: 14). De toezichthouder kan op basis van zijn bevoegdheden uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) alle informatie opvragen bij de initiatiefnemer van een project. Indien hij een overtreding heeft geconstateerd kan hij bestuursrechtelijk handhaven of (adviseren) strafrechtelijk te handhaven. Met handhaving wordt dan ook bedoeld *“het door toezicht bewerkstelligen en zo nodig met toepassing van bestuursrechtelijke of strafrechtelijke middelen bereiken dat de regelgeving wordt nageleefd”* (MMG Advies, 2014: 13). Om strafrechtelijk te handhaven heeft de handhaver een BOA-bevoegdheid nodig.

“Bestuursrechtelijk optreden is vooral gericht op het herstellen van de situatie, dat wil zeggen op het in overeenstemming brengen met de wet- en regelgeving, opdat vastgesteld beleid wordt geëffectueerd. Strafrechtelijk optreden is vooral gericht op het straffen van de overtreder en het wegnemen van diens wederrechtelijk genoten (concurrentie)voordeel.” (MMG Advies, 2014)

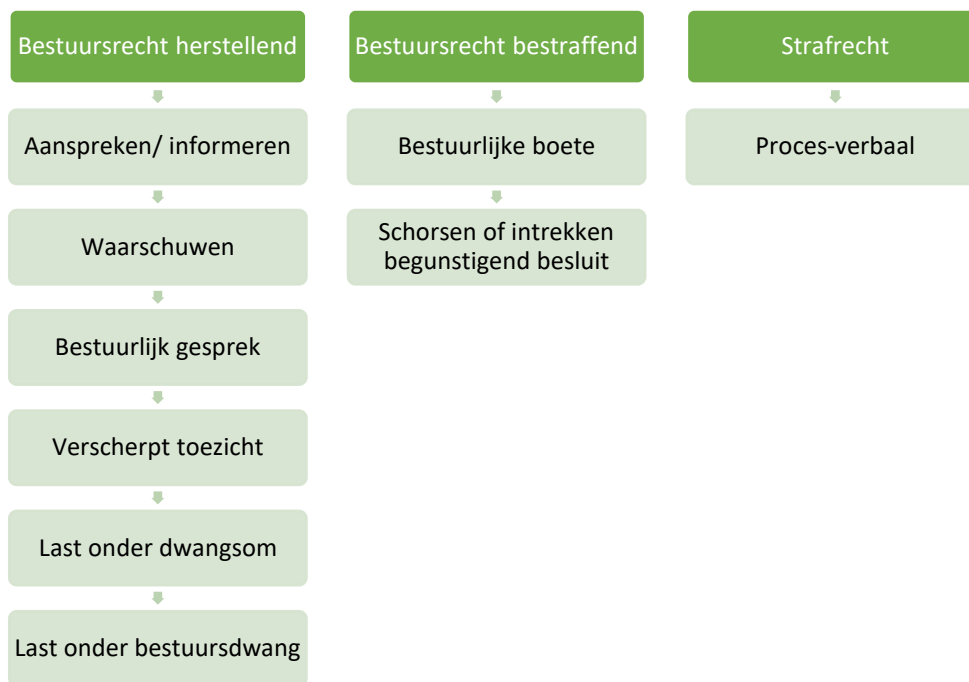
Waar toezichthouders dus voornamelijk communicatieve vaardigheden en ecologische kennis voor het inschatten van de situatie nodig hebben, is voor handhaving tevens een aparte opleiding tot Buitengewoon Opsporingsambtenaar (BOA) nodig.

4.2.1 Melding & handhavingsverzoek

Toezichthouders en handhavers kunnen door een inspectieronde of door het ontvangen van een melding of handhavingsverzoek potentiële overtredingen te weten komen. Meldingen en handhavingsverzoeken kunnen door alle actoren gemaakt worden. Een melding is een handhavingsverzoek indien er wordt voldaan aan de volgende criteria: i) er wordt duidelijk aangegeven waarover het gaat, ii) met welk belang het verzoek wordt ingediend, iii) de indiener zichzelf kenbaar maakt, iv) de indiener het verzoek heeft ondertekend (Sanders, 2018). Indien hieraan wordt voldaan, dan is het bevoegd gezag T&H verplicht binnen zes weken een besluit te nemen over het verzoek waarin gemotiveerd wordt waarom er wel of niet actie ondernomen wordt. Bij een melding zitten er geen eisen aan reactie of reactietermijn verbonden.

4.2.2 Interventiemaatregelen

Toezichthouders en handhavers kunnen gebruikmaken van verschillende interventiemaatregelen. In figuur 11 staan de interventiemaatregelen geordend van licht (bestuursrecht herstellend) naar zwaar (bestuursrecht bestraffend en strafrecht). In de volgende alinea's wordt kort toegelicht wat de interventies inhouden, en aan welke volgorde van inzet landelijk de voorkeur wordt gegeven. Vervolgens wordt in de laatste paragraaf dieper ingegaan op T&H op gedragscodes.



Figuur 11 Overzicht interventie maatregelen handhavingsinstanties, geordend van licht (links) naar zwaar (rechts) (auteur, 2019 gebaseerd op MMG Advies, 2014)

4.2.2.1 Herstellende bestuursrechtelijke handhaving

Een eerste informele interventie is het *aanspreken* van de verdachte. Dit gebeurt mondeling door het verstrekken van schriftelijke informatie of de verwijzing naar websites. Deze interventie is meestal alleen effectief bij goedwillende overtreders. Er kan ook gebruikgemaakt worden van een *waarschuwingsbrief* waarin de te treffen maatregelen of voorzieningen vermeld staan en de termijn waarbinnen deze getroffen moeten worden. Er wordt gewaarschuwd dat er bestuursrechtelijke interventies zullen volgen indien de maatregelen niet getroffen zijn na het verstrijken van de termijn. De waarschuwing kan ook gegeven worden in een *bestuurlijk gesprek*. Dit bestuurlijk gesprek gaat meestal samen met de aankondiging van *verscherpt toezicht* op de overtreder. Er worden voorwaarden gesteld voor het opheffen van verscherpt toezicht. Indien de *bestuurlijke waarschuwing* niet heeft geholpen en er niet tijdig hersteld is, kan er met een wettelijke bevoegdheid een *last onder dwangsom* worden opgelegd. De overtreder wordt verplicht herstellende maatregelen uit te voeren binnen een bepaald termijn. Als dit termijn verstreken is, en de maatregelen niet zijn uitgevoerd, moet hij de dwangsom betalen. Indien hij de dwangsom betaald, maar nog steeds geen herstellende maatregelen uitvoert, dan moet hij na het verstrijken van het begunstigingstermijn weer betalen. Als alle termijnen zijn verlopen en er geen herstel heeft plaatsgevonden, dan kan de dwangsom opgehoogd worden of kan bestuursdwang toegepast worden. *Last onder bestuursdwang* is vooral geschikt om toe te passen in spoedeisende situaties of bij ernstige overtredingen. *“Een last onder bestuursdwang is een op herstel gerichte interventie voor het ongedaan maken van een overtreding waarbij de handhavingsinstantie, wanneer de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd, op kosten van de*

overtreder een overtreding beëindigt door zelf daadwerkelijk in te (laten) grijpen.” (MMG Advies, 2014: 15).

4.2.2.2 *Bestraffende bestuursrechtelijke handhaving*

De *bestuurlijke boete* is een vorm van *preventieve handhaving* en kan worden opgelegd voor het niet naleven van administratieve verplichtingen. De bestuurlijke boete betreft *“de onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldsom en kan naast een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang worden opgelegd.”* (MMG Advies, 2014: 16). Indien andere interventies geen effect hebben gehad, kan met *schorsen of intrekken begunstigend besluit* besloten worden om de vergunning of ontheffing gedeeltelijk of geheel in te trekken. In bestuursrechtelijke handhaving wordt meestal de eindverantwoordelijke, dus de initiatiefnemer of opdrachtgever, ter verantwoording geroepen. In strafrecht is dit degene die daadwerkelijk de fout begaat, de opdrachtnemers, alsmede de opdrachtgever die medeverantwoordelijk is door zijn verantwoordelijkheid voor het toezichthouden op het naleven van de ontheffing of gedragscode.

Er kan alleen bestuursrechtelijk gehandhaafd worden op het zorgvuldigheidsbeginsel. Dit houdt in dat de belanghebbende ecologisch onderzoek moet doen zodra hij niet kan uitsluiten dat er beschermde soorten in het gebied zitten. Indien er daadwerkelijk een overtreding is begaan, is het strafrecht van toepassing. Met strafrechtelijke handhaving kan niet op het zorgvuldigheidsbeginsel gehandhaafd worden. Hiervoor moet tevens een causaal verband aangetoond worden.

4.2.2.3 *Strafrechtelijke handhaving*

Strafrechtelijke handhaving kan plaatsvinden op gedragingen in strijd met de Wnb die zijn aangewezen als economisch delict op grond van de Wet Economische Delicten. Voor sommige overtredingen zijn vaste boetes vastgesteld, terwijl voor grotere zaken het Openbaar Ministerie wordt ingeschakeld. De taak van de handhaver is dan om *proces verbaal* op te maken en dit door te sturen aan het Openbaar Ministerie. Op basis van het proces verbaal bepaalt Openbaar Ministerie de verdere acties. Deze kunnen variëren van een geldboete tot aan een werk- of gevangenisstraf.

4.2.3 Gedragscodes

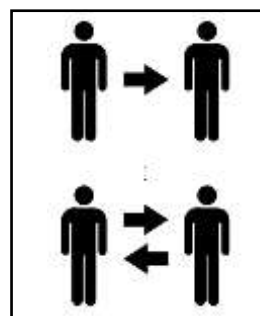
T&H op gedragscodes valt onder de verantwoording van het bevoegd gezag soortenbescherming de provincie. Juridisch gezien is handhaving op gedragscodes sinds de inwerkingtreding van de Wnb niet meer mogelijk. Deze wetwijziging wordt in de nota van wijzigingen als volgt toegelicht: *“het [is] niet wenselijk dat overtredingen van voorschriften van vrijstellingen per definitie strafbaar worden gesteld. Een individu moet de keuze hebben om niet overeenkomstig een vrijstelling te handelen”* (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2015: 8). Hiermee wordt gerefereerd aan de mogelijkheid dat er ondanks

het niet volgen van de voorschriften van de gedragscode, er alsnog gehandeld kan worden zonder dat er overtredingen op de verbodsbepalingen plaatsvinden. Om handhavend op te kunnen treden moet de toezichthouder of handhaver bewijzen dat er een verbodsbepaling uit de Wnb is overtreden (bijvoorbeeld een dode vogel of kapot nest). Het is met de inwerkingtreding van de Wnb lastiger geworden dit te bewijzen omdat het opzetvereiste in veel van de verbodsbepalingen is opgenomen. Hierdoor moet er tevens aangetoond worden dat de overtreder zich bewust was van de mogelijke gevolgen van zijn manier van handelen. Indien T&H dit heeft kunnen aantonen, is het vervolgens aan de verdachte om aan te tonen dat hij zoveel mogelijk heeft geprobeerd een overtreding te voorkomen. De bewijslijst voor aantoonbaar zorgvuldig handelen ligt dus bij de verdachte. Bij het werken conform een gedragscode moet de gebruiker dit bewijzen door een kopie van de gedragscode aanwezig te hebben op de werkplaats, actuele en door een gekwalificeerd persoon verzamelde inventarisatiegegevens van de betrokken soorten en een ecologisch werkprotocol met de te treffen maatregelen in relatie tot de betrokken soorten (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2012: 230; Van Veen, et al., 2011). Indien de verdachte kan bewijzen dat hij zoveel mogelijk schade heeft geprobeerd te voorkomen, kan hij succesvol gebruikmaken van de vrijstellingsregeling gedragscode op de verbodsbepalingen. Indien hij dit niet kan bewijzen, dan is er nog niet direct sprake van een overtreding. Hij mag ook op een andere manier bewijzen dat de situatie onvermijdelijk was. Indien dit ook niet mogelijk is, dan is er daadwerkelijk sprake van een overtreding. In essentie wordt er bij T&H op gedragscodes dus niet gehandhaafd, maar wordt er gecontroleerd of het beroep op vrijstelling middels een gedragscode slaagt (Tubbing, 2018).

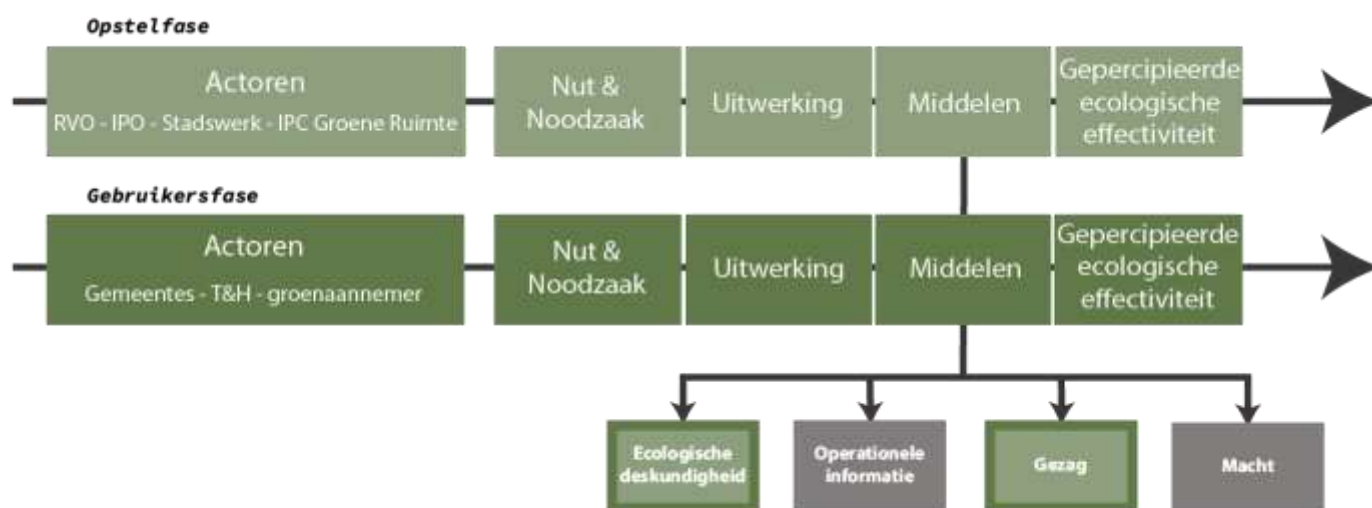


5 Resultaten

Dit hoofdstuk begint met de beschrijving van de juridische structuurkenmerken van de Stadswerk gedragscode. Deze beschrijving geeft tevens inzicht in de taakstelling van actoren betrokken bij het opstellen en gebruiken van de gedragscode. Uit deze beschrijving volgt dan ook een nadere toelichting van de actoren betrokken in de opstelfase (RVO, IPO, IPC Groene Ruimte en Stadswerk) en de rolverdeling van actoren in de uitvoeringspraktijk (betrokken in gebruikersfase). Aansluitend volgt een bespreking van de dimensies uit het analytisch raamwerk. De bespreking van de interviewresultaten volgt dan ook de structuur zoals aangegeven in figuur 13. In het data-analyse proces zijn meer relevante dimensies onderscheiden binnen de dimensie middelen, namelijk operationele informatie en macht. Onder operationele informatie worden alle bronnen van informatie en kennis beschouwd die nodig zijn om het dagelijkse werk (de operationele processen) binnen desbetreffende instantie mogelijk te maken. Met macht wordt de invloed van een belanghebbende bedoeld die ervoor zorgt dat de ander dingen moet doen die tegen zijn eigen of de belangen van andere ingaan (Zweistra, 2016). Hiermee verschilt het van gezag, welke meestal een legale grondslag heeft in een bepaalde taakstelling en er overeenstemming is tussen de belanghebbende en de ander om te mogen instrueren (zie figuur 12). Tenslotte wordt in paragraaf 5.4 een terugkoppeling gemaakt naar het analytisch raamwerk en worden de onderscheiden beleidsuitvoeringstijlen besproken.



Figuur 12 Verskil macht (boven) en gezag (onder) (Zweistra, 2016)



Figuur 13 Opzet hoofdstuk resultaten. Licht groen zijn de actoren uit het middenveld die relevant zijn in de opstelfase van gedragscodes. In dondergroen staan de actoren uit de uitvoeringspraktijk die relevant zijn voor de gebruikersfase. Tenslotte staan in grijs nieuw geïdentificeerde relevante dimensies (auteur, 2019)

5.1 Juridische structuurkenmerken & taakstelling Stadswerk gedragscode

Stadswerk heeft in samenwerking met IPC Groene Ruimte, een opleidingscentrum op het gebied van groen, een gedragscode opgesteld voor de gemeentelijke sector. De juridische structuurkenmerken zoals beschreven in dit hoofdstuk berusten op conceptversie 8 van de gedragscode (Borst et al., 2019). Bij afronding van deze studie lag ondertussen conceptversie 9 ter goedkeuring bij RVO. RVO is de uitvoeringsdienst van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, en is verantwoordelijk voor het goedkeuringsproces van gedragscodes. De provincie heeft afstemmingsbevoegdheid in dit proces. Er is een taakgroep opgesteld van Interprovinciaal Overleg; de IPO-taakgroep gedragscodes. Tezamen zijn deze actoren dus betrokken bij het opstelproces.

De Stadswerk gedragscode biedt een handelingskader voor voorbereidende en uitvoerende werkzaamheden ten behoeve van ruimtelijke ingrepen door gemeenten of organisaties die werken in opdracht van gemeenten. Er worden vier gebruikersmotieven onderscheiden door Stadswerk. Deze staan samengevat weergegeven in figuur 14.



Figuur 14 De vier beoogde gebruikersmotieven van de Stadswerk gedragscode (auteur, 2019)

Het eerste motief is het “juridisch motief met erkend wettelijk belang”: “Voor regulier voorkomende werkzaamheden en ruimtelijke ontwikkeling kan een vrijstelling van de verbodsbepalingen mogelijk zijn als u handelt conform een goedgekeurde gedragscode” (Ministerie van Economische Zaken, 2016: 15). Deze werkzaamheden moeten vallen onder Bestendig Beheer & Onderhoud (BB&O) of Ruimtelijke Ontwikkeling & Inrichting (RO&I). Onder BB&O vallen periodiek terugkerende werkzaamheden die gericht zijn op de instandhouding van de bestaande situatie. Daarentegen vallen onder RO&I niet-periodieke werkzaamheden waarbij er een functieverandering van een gebied optreedt (Borst et al., 2019; Van Apeldoorn et al., 2005). Het verschil tussen de twee typen werkzaamheden is dus gebaseerd

op de frequentie waarmee ze plaatsvinden en de mate van functieverandering die ze voor een gebied betekenen.

Het tweede motief is het “juridisch motief zonder erkend belang”. De gedragscode wordt in dit geval gebruikt voor het nemen van voorzorgsmaatregelen ter voorkoming van het overtreden van de Wnb, omdat er bijvoorbeeld geen sprake is van een wettelijk erkend belang voor het uitvoeren van de werkzaamheden, of omdat de initiatiefnemer aantoonbaar zorgvuldig wil handelen conform de Wnb. *“In een gedragscode staat beschreven hoe zorgvuldig gewerkt wordt opdat schade aan beschermde dieren en planten wordt voorkomen of tot een minimum beperkt”* (Ministerie van Economische Zaken, 2016: 15). Gedragscodes worden gezien als goed instrument om processen op gang te brengen en te zorgen voor structurele naleving op maat (Staten-Generaal, 2012: 280).

Ten opzichte van de huidige Stadswerk gedragscode opgesteld onder de voormalige Flora- en faunawet (1998-2017) zijn er verschillende wijzigingen doorgevoerd in de nieuwe versie die is aangepast aan de Wnb. Omdat in de Wnb het opzetvereiste is toegevoegd aan de verbodsbepalingen en tevens de voorwaarde “geen negatieve invloed op Svl” is veranderd in “geen wezenlijke invloed op populatie van soort” (Tubbing, 2015), is er sprake van versoepeling van de wetgeving waarvan in de nieuwe gedragscode gebruik wordt gemaakt. Er geldt dan ook dat de nieuwste versie van de gedragscode voor meer typen werkzaamheden en voor meer soorten ingezet kan worden. Een overzicht van alle wijzigingen staat weergegeven in figuur 15. In de komende paragrafen en tevens in het bespreken van de interviewresultaten worden deze wijzigingen verder toegelicht.



Figuur 15 Verschillen huidige en nieuwe Stadswerk gedragscode (auteur, 2019)

De gedragscode bestaat uit drie delen. Het eerste deel betreft een inleiding over de wettelijke omkadering van soortbescherming bij ruimtelijke ingrepen, het inzetbereik van de gedragscode en een definitielijst van de gehanteerde begrippen. Vervolgens wordt het werkproces van RO&I uiteengezet, gevolgd door de maatregelen voor het concreet uitwerken van zorgvuldig handelen. Dezelfde opbouw is aangehouden voor BB&O in het laatste deel van de gedragscode. In de bijlagen zijn de maatregelcatalogi te vinden. Er wordt een aparte handleiding na goedkeuring gepubliceerd die gebruikt kan worden voor de lokale implementatie van de gedragscode. De gedragscode betreft dus een algemeen leidraad, welke door aanvullende lokale voorwaarden nog specifiek gemaakt kan worden voor desbetreffende gemeente.

De Stadswerk gedragscode is gestructureerd rondom een aantal stappen. De stappen zijn zowel van toepassing op BB&O werkzaamheden als RO&I werkzaamheden. Hieronder worden aan de hand van deze stappen de juridische structuurkenmerken van de gedragscode besproken.

Valt voorgenomen werkzaamheid onder inzetbereik gedragscode?

Het inzetbereik van de gedragscode wordt gespecificeerd door de werkzaamheden die onder BB&O en RO&I vallen te definiëren. De BB&O werkzaamheden waarvoor de gedragscode geldt zijn gespecificeerd aan de hand van beheergroepen: houtige en kruidige begroeiingen, kruidige waterbegroeiing, overgang land-water en gebouwen en werken. De RO&I werkzaamheden omvatten kleinschalige ruimtelijke projecten waarop geen MER-plicht zit. Er staat niet verder toegelicht wat voor een type projecten dit zijn. Verder wordt er gespecificeerd welke soorten er onder de gedragscode vallen en welke mate van zorgvuldig handelen mogelijk is voor deze soorten.

Zet passende deskundigheid in

In navolging van de RVO definitie van ecologische deskundigheid heeft Stadswerk dit begrip verder uitgewerkt zodat het aansluit bij de praktijk van het contracteren en realiseren van activiteiten en werkzaamheden. Er zijn twee cursuslijnen ontwikkeld voor twee typen deskundigheid: inventariseren en zorgvuldig handelen. Hierbij is gelet op: i) kostenefficiëntie in het stellen van de minimale vereiste deskundigheid voor bepaalde werkzaamheden door te werken met deskundighedsniveaus, ii) persoonsgebonden deskundigheid en iii) het stimuleren van bewustwording aangaande het behoud van biodiversiteit. Teneinde te bepalen of een gedragscode nodig is moet er door een deskundige geïnventariseerd worden welke soorten er in het onderzoeksgebied zitten. In tabel 3a en 3b wordt de uitwerking in typen deskundigheid kort toegelicht.

Tabel 3a Specificatie deskundigheidsniveaus inventariseren

Deskundigheid	Afkorting	Beschrijving
Specialist	Spec	De specialist is gespecialiseerd in één of enkele soortgroepen. Hij kan de omvang van de populatie en de ontwikkeling bepalen, alsmede de SvI.
Flora- en Fauna- inspecteur	Insp	De inspecteur doet soort-specifiek onderzoek (nader onderzoek) middels de inventarisatieprotocollen van de kennisdocumenten van Bij12. Hij bepaalt het type en gebruik van de rust- en voortplantingsplaatsen en kan deze koppelen aan een specifieke soort.
Flora- en faunacontroleur	Cont	De controleur is er voor het uitvoeren van een verkennend onderzoek op basis van de inventarisatiemethoden zoals opgenomen in de RAW-systematiek (quick-scan). Hij kan op basis van geluid en visueel waarnemen rust- en voortplantingsplaatsen lokaliseren en bepalen van welke soortgroep deze zijn.

Tabel 3b Specificatie deskundigheidsniveaus zorgvuldig handelen

Deskundigheid	Afkorting	Beschrijving
		(Algemeen: kennis van natuurwetgeving, RO wetgeving, soortherkenning, zorgvuldig handelen en communicatie)
Planvormer/ planvoorbereider (niv. 4 RO)	Niv. 4	De planvormer of planvoorbereider moet ervoor zorgen dat natuur al vooraan in het project wordt meegenomen. Hij kan de bepalingen van de Wnb vertalen naar een ontwerp/ plan en contractspecificaties, en kan het werk van een ecoloog in hoofdlijnen beoordelen.
Bedrijfsleider/ werkvoorbereider (niv. 3 RO en BB)	Niv. 3	De bedrijfsleider of werkvoorbereider kan gedragscodes verwerken in een bestek, en kan dit bestek weer door vertalen naar een PvA. Hiervoor heeft hij kennis van soort-beschermende maatregelen.
Opzichter/ uitvoerder/ toezichthouder (niv. 2 RO en BB)	Niv. 2	De opzichter, uitvoerder of toezichthouder kan risicomangement uitvoeren door een werkinstructie op te stellen. Hij kan beoordelen in het veld of er conform de Wnb, gedragscode en PvA wordt gewerkt.
Voorman/ medewerker (niv. 1 BB)	Niv. 1	De voorman kan beschermde soorten en hun groei- en voortplantingsplaatsen herkennen en de juiste werktechnieken en beschermende maatregelen toepassen om zorgvuldig te handelen.

Bepaal invloed- en functionaliteitszone

De invloedzone betreft “het gebied rondom de werklocatie waarbinnen beschermde soorten nog verstoord kunnen worden door werkzaamheden” (Borst et al., 2019:8). De bestaande situatie is bepalend voor de invloedzone doordat er sprake is van gewenning aan een bepaalde omvang van geluid, licht en trilling. De functionaliteitszone betreft de randvoorwaarden die nodig zijn voor het vervullen van noodzakelijke behoeften van soorten binnen een specifieke actieradius, zoals voedsel of bouwstoffen voor nestbouw. Er kan ook sprake zijn van een leefgebied waarin er geen vaste rust- of voortplantingsplaatsen zijn, maar er sprake is van biotopen die een bepaalde functie vervullen voor een soort (denk aan vissen in een grachtenstelsel).

Bepaal kwetsbare periode

Voor elke rust- en voortplantingsplaats geldt een soort-specifieke gebruikperiode. Binnen deze gebruikperiode kan een kwetsbare periode worden aangewezen op basis van het type gebruik. In de kwetsbare periode mag niet binnen de invloedzone gewerkt worden. Buiten de kwetsbare periode moet schade worden voorkomen. De kwetsbare periode heeft in alle gebruikersperioden betrekking op winterrust en voortplanting.

Vaste rust- en voortplantingsplaatsen jaarrond in gebruik

Door jaarrond gebruik moet er ook jaarrond zorgvuldig gehandeld worden. De kwetsbare perioden zijn de voortplanting, winterrust en bloeiperiode.

Vaste rust- en voortplantingsplaatsen tijdelijk in gebruik

De soort is niet jaarrond aanwezig en de kwetsbare periode geldt alleen indien de soort aanwezig is voor voortplanting of rust.

Tijdelijke rust- en voortplantingsplaatsen

Er is alleen sprake van een kwetsbare periode als de soort de rust- en voortplantingsplaats in gebruik heeft.

Bepaal mate van zorgvuldig handelen

Het uitgangspunt is dat er schade aan soorten voorkomen wordt. Alleen voor BB&O werkzaamheden mogen verbodsbepalingen overtreden worden en mag er “schade beperkt” worden. Voor RO&I mag dit alleen voor bepaalde soorten indien: i) schade voorkomen niet mogelijk is, ii) er sprake is van een wettelijk belang én iii) er bewezen effectieve mitigerende maatregelen bestaan. Voor alle andere soorten geldt “schade voorkomen”. De essentie van schade voorkomen is om buiten de kwetsbare perioden te werken, voldoende afstand te houden tot rust- en voortplantingslocaties en het doden of beschadigen van individuen te voorkomen. Onder beperken wordt het (tijdelijk) verstoren of opheffen

van een rust- of voortplantingslocatie bedoeld met behulp van door het bevoegd gezag erkende soortbeschermingsmaatregelen.

Maak een Plan van Aanpak op hoofdlijnen

Het PvA is de project-specifieke uitwerking van een gedragscode waarin wordt uitgewerkt hoe er aantoonbaar zorgvuldig werkzaamheden worden gerealiseerd. In figuur 16 staan de onderdelen waaruit een PvA bestaat. Voor het opstellen van het ecologisch werkprotocol kan er gebruikgemaakt worden van de maatregelcatalogi. Hierin staat de aard van de maatregelen beschreven met als primair doel het voorkomen van schade, en alleen indien toegestaan het beperken van schade. De concretisering voor een specifieke situatie wordt overgelaten aan een ecologisch deskundige. De manier waarop een maatregel moet worden toegepast is afhankelijk van de (combinatie van) aanwezige soorten, de uit te voeren activiteiten, planning en locatie van de activiteit. Per bestaande situatie staan de werkzaamheden waarvoor de maatregels gebruikt kunnen worden gespecificeerd. Hieronder volgt een voorbeeld van de te volgen stappen indien een gemeente houtige beplanting wil verwijderen waarin veel vogels wonen:

1. *Selecteer de relevante paragraaf die past bij de bestaande situatie op de werklocatie en de uit te voeren activiteiten*
 - *Bestaande situatie en werkzaamheden: verwijderen van houtige beplantingen*
2. *Selecteer de soortgroep, type rust- en voortplantingsplaatsen en het geldend risico*
 - *Soortgroep: vogels in bomen en struiken*
 - *Type rust- en voortplantingsplaats: vaste en tijdelijke nesten*
 - *Geldend risico: wegnemen van vaste en tijdelijke nesten*
3. *Afhankelijk van het toegestane niveau van zorgvuldig handelen kun je kiezen tussen schade voorkomende of schade beperkende maatregelen.*
 - *Schade voorkomen: Behoud functionaliteit alleen mogelijk bij vogels*

Realiseer de activiteit aantoonbaar conform het PvA

Het PvA dient voor aanvang van de werkzaamheden aangevuld te worden met technische specificaties, zoals specificering van ecologische werkprotocollen. De gedragscode en het PvA dienen op de werklocatie aanwezig te zijn. Tevens dienen alle medewerkers over een werkinstructie te beschikken op basis van het PvA. Bij uitvoering van soort-specifieke maatregelen dient een ecologisch deskundige in het veld aanwezig te zijn. Na afronding van de werkzaamheden wordt het PvA geëvalueerd. Er staan in de gedragscode geen specifieke evaluatiecriteria genoemd.

Omgaan met calamiteiten

Een calamiteit wordt omschreven als een onvoorziene gebeurtenis die directe actie vereist wegens een acuut risico op de volksgezondheid of openbare veiligheid. In dit soort gevallen mag er een andere werkwijze dan in de gedragscode staat gevolgd worden. In minder acute situaties waarin het acute gevaar is geweken maar er nog wel sprake is van een calamiteit, moet er net een ecologisch deskundige overlegd worden hoe er gehandeld dient te worden.

PLAN VAN AANPAK

Algemene werkbeschrijving

Risicoanalyse: confronteren project-specifieke informatie met soort-specifieke informatie en wat dit betekent voor de mate voor de uitvoerbaarheid van het project met betrekking tot het voorkomen of beperken van schade.

Risicomanagement: bevat een beschrijving hoe er zorgvuldig gehandeld wordt. Dit betreft de inzet van deskundigheid en een ecologisch werkprotocol per soort en type rust- en voortplantingslocatie met betrekking tot de voorgenomen soort-bescherme maatregelen.

Verzamelen en uitwisselen van soortgegevens: afspraken maken verantwoordelijk, formats en overdrachtmomenten.

Communicatie: taakverdeling projectcommunicatie, overlegmomenten, veldcontroles en (eind)evaluaties.

Omgaan met calamiteiten

Figuur 16 Onderdelen met toelichting van Plan van Aanpak (auteur, 2019)

5.2 Opstelfase gedragscode

5.2.1 Nut & Noodzaak

Stadswerk ziet het nut van gedragscodes vooral in het harmoniseren van enerzijds de behoefte aan de praktische uitvoerbaarheid van werkzaamheden, en anderzijds het voldoen aan ecologische belangen en beleid (Directeur Stadswerk, 2019). De directeur van Stadswerk benadrukt hierbij dat gedragscodes niet als ecologisch beleidsinstrument zijn bedoeld, maar geworteld zitten in de bouwsector. Gedragscodes helpen enkel de *twee beleidsvelden met elkaar te verbinden* zonder hierbij wetsovertredingen te begaan. De gedragscode moet gezien worden als een *basisinstrument* en middel om zorgvuldig te handelen conform de Wnb. Voor het creëren van een ecologische plus zijn er andere instrumenten zoals een Soorten Management Plan (SMP) (Directeur Stadswerk, 2019). De juridisch beoordelaar gedragscodes van RVO (2019) omschrijft gedragscodes dan ook als laagdrempelig instrument om werkzaamheden zodanig uit te voeren dat er meer aandacht is voor beschermde soorten, zonder hierbij een (administratieve) barrière op te werpen. Het is ontwikkeld om aanvragen voor veelvoorkomende relatief kleinschalige ingrepen gemakkelijker te laten verlopen. Hij benadrukt voornamelijk de *administratieve lastenvermindering* die ten grondslag ligt aan de ontwikkeling van gedragscodes. Hieraan voegt de beleidsadviseur groene regelgeving van de provincie Utrecht (2019) toe dat de gedragscode alleen bedoeld is voor terugkerende kleine onderhoudswerkzaamheden die weinig ecologisch risico opleveren. De gedragscode verplicht de initiatiefnemer alleen de minimaal vereiste maatregelen te nemen en op deze manier een zorgvuldige manier van handelen te waarborgen (Juridisch beoordelaar gedragscodes RVO, 2019). De IPO taakgroep ziet de primaire functie van de gedragscode *als wettelijke vrijstelling op de verbodsbepalingen* uit de Wnb (IPO taakgroep, 2019). De verschillende betekenissen staan samengevat in tabel 4.

Tabel 4 Nut & Noodzaak gedragscodes door actoren in de opstelfase

Nut & Noodzaak	Actoren		
	Stadswerk	RVO	IPO
Basisinstrument zorgvuldig handelen	X	X	
Verbinden beleidsvelden RO en natuur	X	X	
Administratieve lastenvermindering		X	
Wettelijke vrijstelling verbodsbepalingen			X

5.2.2 Uitwerking

5.2.2.1 Opstellers Stadswerk & IPC Groene Ruimte

Stadswerk heeft opleidingscentrum IPC Groene Ruimte gevraagd hen te helpen bij het opstellen van een gemeentelijke gedragscode voor BB&O en RO&I. Vanuit het oogpunt van efficiëntie is ervoor

gekozen de twee gedragscodes te bundelen in één gedragscode. Hierdoor hoeft de gedragscode maar één keer goedgekeurd te worden en kan de organisatie die ermee werkt beter schakelen tussen BB&O en RO&I (mede-ontwikkelaar IPC Groene Ruimte, 2019). De gedragscode is in samenspraak met de gemeentes (opdrachtgevers), groenaanemers (opdrachtnemers) en EcoConsult ontwikkeld. Er is een klankbordgroep opgesteld met het streven dat er een evenwichtige representatie zou zijn van verschillende gemeentelijke functiebekleders in relatie tot de gedragscode. Zowel de directeur van Stadswerk als de mede-ontwikkelaar vertellen dat desondanks de gemeentelijke ecologen de boventoon voeren. Wegens het streven van de ecologen om hogere eisen te stellen aan gedragscodes dan RVO voorschrijft, is dit ook doorgevoerd in de nieuwste conceptversie van de gedragscode (Directeur Stadswerk, 2019; Mede-ontwikkelaar IPC Groene Ruimte, 2019). De mede-ontwikkelaar vanuit IPC Groene Ruimte (2019) zegt dat deze hogere eisen terug te zien zijn in de uitwerking van de gedragscode: primair als instrument om schade te voorkomen, en niet als wettelijke vrijstelling.

Met inwerkingtreding van de Wnb hebben maatschappelijke sectoren meer verantwoordelijkheid gekregen in de uitvoering van de wet. Stadswerk en IPC Groene Ruimte willen deze vrijheid zoveel mogelijk benutten in hun gedragscode. Ze beschouwen de gedragscode daarom als een proces waarin er op de juiste momenten de juiste (ecologische) deskundigheid moet worden ingezet wat leidt tot zorgvuldig handelen (Directeur Stadswerk, 2019; Mede-ontwikkelaar IPC Groene Ruimte, 2019). De Stadswerk gedragscode is geen maatregel-gestuurde gedragscode, maar een werklocatie-gestuurde gedragscode. Aan de hand van de werklocatie wordt door een ecologisch deskundige bepaald welke maatregelen genomen moeten worden. Stadswerk en IPC hebben de term ecologisch deskundige nader gedefinieerd in navolging van de definiëring door RVO. Ze hebben op basis van de criteria die RVO stelt aan een ecologisch deskundige, verdere vereisten gesteld die worden gedefinieerd aan de hand van deskundigheidsniveaus (Mede-ontwikkelaar IPC Groene Ruimte, 2019). Stadswerk en IPC Groene Ruimte stellen dat deskundigheid kan worden aangetoond indien een werknemer een Stadswerk certificaat vertoont (Directeur Stadswerk, 2019). Zodra een gedragscode dus wordt vastgesteld binnen een gemeente, stelt de gemeente ook vast dat het personeel dat volgens die gedragscode werkt deskundig moet zijn (Mede-ontwikkelaar IPC Groene Ruimte, 2019). Op deze wijze wordt er middels de gedragscode getracht de juiste deskundigheid in te zetten voor het invulling geven aan zorgvuldig handelen conform de Wnb. Deze werkwijze maakt het mogelijk om een universele gedragscode op te stellen die gebruikt kan worden door elke gemeente. De directeur van Stadswerk stelt dat naar schatting 80% van de gemeentelijk gedragscodes gelijk is, waardoor er dus een hoop geld en tijd bespaard kan worden door het opstellen van een universele gedragscode.

Stadswerk en IPC Groene Ruimte zijn van mening dat de handelingsvrijheid die de Wnb biedt wordt ingeperkt door de kaders die RVO stelt aan de soorten en typen werkzaamheden waarvoor een

gedragscode gebruikt mag worden. De mede-ontwikkelaar vanuit IPC Groene Ruimte (2019) legt uit dat de Stadswerk gedragscode primair gericht is op het voorkomen van schade aan soorten. Hiermee zou de gedragscode verschillen met andere gedragscodes omdat het tracht eerst schade te voorkomen, ook al is er de ruimte voor het beperken van schade aan de beschermde soort. Hiermee liggen de ambities van Stadswerk hoger dan de minimale vereisten van RVO, aldus de mede-ontwikkelaar vanuit IPC Groene Ruimte (2019). Echter, indien schade voorkomen niet mogelijk is, dan moet er soms wel schade beperkt worden. Volgens de Wnb mag dit voor alle soorten, maar RVO stelt kaders aan deze handelingsvrijheid door de optie schade beperken niet voor alle soorten toe te staan. Deze beperking levert discussies op tussen RVO en Stadswerk. Deze discussies betreffen welke werkzaamheden onder welke noemer vallen omdat dit bepaalt of de gedragscode tevens als vrijstelling kan worden gebruikt (Directeur Stadswerk, 2019; Mede-ontwikkelaar IPC Groene Ruimte, 2019). Dat gemeentes gedragscodes ook als vrijstelling willen gebruiken is logisch volgens de directeur van Stadswerk. Het scheelt gemeentes immers veel tijd en geld doordat ze geen individuele ontheffingsaanvragen meer hoeven te doen. Stadswerk wil om deze reden geen meldplicht opnemen in de gedragscode omdat dit voor onnodig veel meldingen zorgt bij elke kleine onderhoudsklus zoals het maaien van een berm. Voor ruimtelijke projecten stellen ze dat er een melding moet worden gemaakt bij de omgevingsvergunningsaanvraag dat er gewerkt wordt volgens een gedragscode in het kader van soortbescherming (Mede-ontwikkelaar IPC Groene Ruimte, 2019).

Stadswerk raadt aan alleen voor niet-complexe projecten een gedragscode te gebruiken. Indien er sprake is van complexere projecten kun je beter voor de zekerheid een ontheffing aanvragen bij de provincie. Dit heeft wel als nadeel dat je niet meteen aan de slag kunt, en bovendien een ontheffing gepubliceerd wordt, en het bevoegd gezag T&H dus weet waar en waarop te handhaven (Mede-ontwikkelaar IPC Groene Ruimte, 2019). Evaluatie van de gedragscode wordt georganiseerd middels gebruikers enquêtes en het vragen van feedback gedurende de cursussen zorgvuldig handelen en inventariseren. Monitoring ligt niet concreet vastgelegd, maar wordt gestimuleerd doordat het als uitwerking genoemd staat in de passende deskundigheid (mede-ontwikkelaar IPC Groene Ruimte, 2019).

5.2.2.2 Beoordelaars Rijksdienst voor Ondernemend Nederland & Interprovinciaal Overleg

Als een gedragscode ter goedkeuring wordt voorgelegd aan RVO, beoordeelt RVO deze en wordt de gedragscode bij de IPO taakgroep uitgezet. IPO vertegenwoordigt de twaalf provincies die afstemmingsbevoegdheid hebben in het goedkeuringsproces van gedragscodes. IPO zet de gedragscode voor commentaar uit onder de twaalf provincies. IPO heeft samen met RVO procesafspraken gemaakt en formats opgesteld om dit proces te stroomlijnen (IPO taakgroeplid, 2019). Elke provincie kan dit format invullen, waarna de IPO taakgroep de input verzamelt. Op basis

hiervan wordt een reactie in hoofdlijnen opgesteld en een brief aan de minister geschreven. Dit wordt vervolgens weer doorgezet aan RVO. RVO neemt deze feedback mee in de beoordeling van de gedragscode. Eerst wordt er een nota van aanbevelingen opgesteld waarin wijzigingen staan die moeten worden doorgevoerd voordat de gedragscode wordt goedgekeurd (Juridisch beoordelaar gedragscodes RVO, 2019). Een IPO- taakgroep (2019) geeft aan dat er bij de laatste conceptversie weinig is gedaan met de opmerkingen die waren gegeven vanuit de provincies. Ze wijst op de meningsverschillen tussen RVO en de provincies of een gedragscode wel of niet goedgekeurd kan worden. Zo vinden de provincies dat de huidige versie van de Stadswerk gedragscode het provinciale natuurbeleid doorsnijdt en in feite de provincie buiten spel zet in veel gevallen van vergunningverlening (Beleidsadviseur groene regelgeving Utrecht, 2019; IPO taakgroep, 2019). Dit komt doordat de gedragscode niet specifiek genoeg is, en hierdoor voor een breed scala aan ruimtelijke ingrepen ingezet kan worden (IPO taakgroep, 2019). Hoewel de provincies dus bevoegd gezag soortenbescherming zijn, zouden ze door de Stadswerk gedragscode nog maar weinig invloed hebben op natuurbeleid (Beleidsadviseur groene regelgeving Utrecht, 2019; IPO taakgroep, 2019).

RVO hanteert in het goedkeuringsproces van gedragscodes een intern opgesteld beoordelingskader (Juridisch beoordelaar gedragscodes RVO, 2019). Dit beoordelingskader komt voort uit de interpretatie die vanuit RVO gegeven wordt aan de regelgeving uit de Wnb. Het beoordelingskader fungeert als een soort afvinklijstje om te beoordelen of de gedragscode voldoet aan de wet. De juridisch beoordelaar van RVO stelt samen met zijn collega de uitvoeringsexpert een goedkeuringsbesluit op, welke ondertekend moet worden door de directeur van RVO. Bij de goedkeuring van gedragscodes maakt RVO een zorgvuldige afweging tussen handhaafbaarheid, toepasbaarheid en bescherming van soorten. De belangenafweging en interpretatie laten ruimte voor enige manoeuvreerruimte in juridisch of ecologisch opzicht (IPO taakgroep, 2019). In de volgende paragrafen wordt er ingegaan op ieder van deze belangen.

Met betrekking tot de bescherming van soorten stelt de Wnb dat gedragscodes voor alle soorten mogen worden opgesteld. RVO is hierbij verantwoordelijk voor het beoordelen van de voorwaarde dat er geen wezenlijke invloed op de beschermde soorten uitgaat. Er is daarom gesteld dat gedragscodes alleen gebruikt mogen worden voor veelvoorkomende kleinschalige werkzaamheden waarvan bekend is welke maatregelen effectief toegepast kunnen worden. De grotere projecten met een mogelijk grotere en onvoorspelbare impact op soorten blijven onder het ontheffingsregime vallen. Hiervoor is maatwerk nodig ten aanzien van de benodigde maatregelen om schade te voorkomen en/of te beperken (Beleidsadviseur groene regelgeving Utrecht, 2019; IPO taakgroep, 2019; Juridisch beoordelaar gedragscodes RVO, 2019). In het uitvoeringsbeleid staan gedragscodes dan ook omschreven als meetbare ingreep met een voorzienbaar effect (IPO taakgroep, 2019). Hiermee

wordt bedoeld dat je bijvoorbeeld niet kraamverblijven mag aantasten onder een gedragscode omdat niemand weet wat werkt als mitigatie voor een kraamverblijf. RVO heeft onderscheid gemaakt in soorten die mogen worden vrijgesteld per type gedragscode. Omdat BB&O gedragscodes veelvoorkomende kleinschalige werkzaamheden betreffen met voorspelbare effecten en bekende soort-beschermende maatregelen (die bovendien vaak bijdragen aan het voorkomen van beschermde soorten), mogen alle soorten opgenomen worden in dit type gedragscode. Echter voor gedragscodes RO&I heeft RVO een indicatieve soortenlijst opgesteld waarop de soorten staan die vrijgesteld mogen worden. Bij dergelijke projecten wordt de bescherming van kwetsbare soorten middels gestandaardiseerde maatregelen niet als vanzelfsprekend beschouwd. De selectie van soorten is gebaseerd op expert judgement op basis van kennis over de SvI en of er maatregelen bekend zijn die effectief gebleken zijn. Op basis van een afweging tussen deze twee factoren wordt bepaald welke soorten er vrijgesteld mogen worden (Juridisch beoordelaar gedragscodes RVO, 2019).

Ten aanzien van toepasbaarheid en handhaafbaarheid willen RVO en IPO een bepaalde mate van concretisering zien in de gedragscode. Indien de maatregelen concreet geformuleerd zijn, zijn ze beter handhaafbaar en weten de uitvoerders beter waaraan voldaan moet worden (Juridisch beoordelaar gedragscodes RVO, 2019). Omdat gedragscodes door uitvoerders moeten worden toegepast in een project-specifieke uitwerking, controleert RVO op de aanwezigheid van de volgende werkwijze in de gedragscode: i) er moet staan vermeld dat het PvA wordt opgesteld door een ecologisch deskundige, ii) de gedragscode moet duidelijk beschrijven wat er opgenomen moet worden in het PvA, en iii) welke maatregelen daarin terecht kunnen komen. RVO heeft recentelijk de term “ecologisch deskundige” opnieuw gedefinieerd: *“Onder een ecologisch deskundige verstaan wij een persoon die ecologisch advies verstrekt of werkzaamheden begeleidt op het gebied van situaties, habitats en soorten, en die schriftelijk aantoonbare ervaring en specifieke ecologische kennis heeft.”* (Juridisch beoordelaar gedragscodes RVO, 2019). De definitie van de opsteller van de gedragscode moet hiermee overeenkomen.

RVO wil de handhaafbaarheid op gedragscodes verbeteren door één gedragscode per sector goed te keuren; de sectorale gedragscodes. Omdat gedragscodes een generieke werkwijze bevatten voor veelvoorkomende soorten door heel Nederland, is RVO van mening dat het invoeren van een sectorale gedragscode niet zorgt voor verdere abstrahering wat ten nadele van de handhaafbaarheid zou zijn. De IPO taakgroep is echter van mening dat de sectorale gedragscodes te weinig specificatie bevatten ten aanzien van de reikwijdte, de soorten die onder de gedragscode vallen en de schaal van activiteiten (IPO taakgroeplid, 2019). De huidig ingediende versie van Stadswerk zou volgens de IPO taakgroep toepasbaar zijn op bijna elke werkzaamheid die plaatsvindt binnen de gemeentegrenzen. Dit is een te brede reikwijdte aangezien er lang niet voor elke werkzaamheid sprake is van een voorzienbaar effect.

5.2.3 Middelen

5.2.3.1 Ecologische deskundigheid

Stadswerk vaart op de ecologische deskundigheid van *IPC Groene Ruimte* bij het opstellen van de gedragscode (Directeur Stadswerk, 2019). RVO heeft een *ecoloog* in dienst die beoordeelt of de maatregelen die in de gedragscode staan de GSVI van de genoemde soorten voldoende waarborgt (Juridisch beordelaar gedragscodes RVO, 2019). Hierbij is het zoeken naar de gewenste mate van concreetheid (zie tabel 5).

Tabel 5 gebruik ecologische deskundigheid bij opstellers van Stadswerk gedragscode

Instantie	Ecologische deskundigheid
Stadswerk	IPC Groene Ruimte
IPC Groene Ruimte	Kennisinstituut
RVO	Eigen ecoloog
Provincies	Eigen ecoloog

5.2.3.2 Operationele informatie

Voor de definiëring van relevante begrippen in gedragscodes wordt allereerst door zowel de opstellers als de beoordelaars van gedragscodes naar de *Wnb* gekeken. Voor veel begrippen gerelateerd aan gedragscodes staan echter geen definities opgenomen in de *Wnb*. Er wordt dan voor de definiëring voornamelijk naar *jurisprudentie* gekeken. Jurisprudentie vormt een belangrijke informatiebron veel zowel de opstellers, als de gebruikers en toezichthoudende instanties. RVO publiceert de door hun gehanteerde definities op hun website (Juridisch beordelaar gedragscodes RVO, 2019). Hier wordt ook de *indicatieve soortenlijst* gepubliceerd die de opsteller kan raadplegen ten behoeve van het includeren van soorten in hun gedragscode.

Ecologische kennis

Er is sprake van kennisleemtes in de benodigde ecologische kennis om juridisch te kunnen voldoen aan de toetsingscriteria zoals opgenomen in de *Wnb* (IPO taakgroep, 2019). Zo missen er *soortprotocollen* en *ecologische gegevens* over de *Svl* van veel soorten. Bovendien mist er veel informatie over de *effectiviteit van mitigerende en compenserende maatregelen* van veel soorten. Doordat de wet stelt dat er voldaan moet worden aan onder andere de voorwaarde dat er geen sprake mag zijn van wezenlijke invloed op de *Svl*, is vergunningsverlening lastig. Sommige provincies besluiten om deze reden bepaalde soorten bij voorbaat vrij te stellen (IPO taakgroep, 2019). De evaluatieplicht van gedragscodes zou een belangrijke bron van ecologische informatie kunnen zijn. De evaluatieplicht

stelt dat er gedurende de geldigheidstermijn van gedragscodes geëvalueerd moet worden op tenminste de volgende punten: werkzaamheid, werkbaarheid en effectiviteit van maatregelen (Juridisch beoordelaar gedragscodes RVO, 2019). In de Stadswerk gedragscode is echter geen concrete invulling gegeven aan deze evaluatieplicht. Mogelijk wordt dit nog als aanvulling op de gedragscode toegevoegd bij de handleiding die ze willen ontwikkelen (mede-ontwikkelaar IPC Groene Ruimte, 2019). In tabel 6 staat een overzicht van de operationele informatie.

Tabel 6 De gebruikte operationele informatie door instanties uit de opstelfase. In oranje de geïdentificeerde ontbrekende ecologische kennis

Instantie	Definities			Ecologische kennis		
	Wnb	Jurisprudentie	Indicatieve soortenlijst	Soort-protocollen	Ecologische gegevens Svl	Effectiviteit mitigerende en compenserende maatregelen
Stadswerk	x	x	x			
IPC Groene Ruimte	x	x	x			
RVO	x	x				
Provincies	x	x	x			

5.2.3.3 Gezag

Hoewel de provincies bevoegd gezag soortenbescherming zijn, zijn ze met betrekking tot gedragscodes alleen bevoegd voor T&H. In de wet staat opgenomen dat de minister verplicht is om de goedkeuring van gedragscodes af te stemmen met de Gedeputeerde Staten (IPO taakgroepid, 2019). Dit is zo bedacht om te voorkomen dat de door RVO goedgekeurde gedragscodes het provinciale natuurbeleid doorkruisen (Beleidsadviseur groene regelgeving Utrecht, 2019). Afstemmingsbevoegdheid is echter anders dan instemmingsbevoegdheid. Indien IPO niet akkoord gaat, kan RVO nog steeds de gedragscode goedkeuren zonder akkoord van de provincies (IPO taakgroepid, 2019). Indien de huidige trend zich voortzet en gedragscodes voor meer typen werkzaamheden en meer soorten ingezet kunnen worden, raakt de provincie als bevoegd gezag soortenbescherming steeds meer buiten spel omdat er minder ontheffingsaanvragen nodig zijn (Beleidsadviseur groene regelgeving Utrecht, 2019). Bovendien betekent dit grote verschuivingen in taakverdeling tussen vergunningverlening, toezicht en handhaving. Goedkeuring van de gedragscodes zoals die er nu liggen zou volgens het IPO taakgroepid die werkt als vergunningsverlener bij de provincie Utrecht- betekenen dat de vergunningverleners 80% van hun werk verliezen, en deze 80% bij T&H erbovenop komt terwijl ze daar al te weinig capaciteit hebben om te handhaven op gedragscodes (IPO taakgroepid, 2019). Het is dus erg belangrijk dat gedragscodes goed omkaderd zijn zodat duidelijk is waarvoor, door wie en voor welke soortgroepen ze gelden (Beleidsadviseur groene regelgeving Utrecht, 2019). RVO is bevoegd om deze extra eisen te stellen als beoordelaar van de gedragscode (Juridisch beoordelaar gedragscodes RVO, 2019).

5.2.3.4 Macht

Op verschillende manieren is er sprake van machtsinvloeden in de opstelfase van gedragscodes. In het algemeen blijkt het sociaaleconomisch belang uiteindelijk vaak zwaarder te wegen dan het ecologisch belang (IPO taakgroepid, 2019). Op ambtelijk niveau wordt er dan een advies gegeven aan GS die uiteindelijk op bestuurlijk niveau een beslissing moet nemen. Dit bestuurlijke niveau is politiek gevoelig waardoor het sociaaleconomisch belang nog wel eens zwaarder gaat wegen ten ongunste van natuur. Bij RVO wordt door verschillende partijen gelobbyd onder andere met betrekking tot de soorten waarvoor de gedragscode geldt (Beleidsmedewerker groenbeheer Amersfoort, 2019). Het IPO taakgroepid vertelt dat RVO in gesprekken weleens heeft laten doorschemeren dat ze door de korte lijntjes met het ministerie niet altijd zo vrij zijn de wet te toetsen zoals ze dat zouden willen. Hieraan voegt de beleidsadviseur groene regelgeving van de provincie Utrecht toe dat hij het idee heeft dat RVO soms wel erg goed meedenkt met de aanvrager en hierdoor wat minder oog heeft voor het provinciale beleid en de ecologie in het goedkeuringsbesluit. Vermoedelijk om dezelfde reden verplicht RVO de opsteller van de gedragscode niet om een meldplicht op te nemen. Dit is onwenselijk omdat dit de administratieve belasting en de kans op handhaving verhoogt voor desbetreffende maatschappelijke sector die de opsteller vertegenwoordigt. Echter, in lijn met de Europese jurisprudentie zou dit in het kader van goede handhaving eigenlijk wel moeten (Beleidsadviseur groene regelgeving Utrecht, 2019). Tenslotte ervaart IPO machtsinvloeden van opstellers doordat ze dreigen bepaalde soorten van de gedragscode af te halen indien IPO commentaar levert op de gedragscode (IPO taakgroepid, 2019). Voor sommige soorten werkt dit ten nadele van hun beschermingsstatus omdat deze gebaseerd is op beleidsnota's die niet wettelijk vastgelegd liggen. Bij aanvechting zou dit dus ten ongunste van de soorten werken.

5.2.4 Gepercipieerde ecologische effectiviteit

Er worden verschillende aspecten van gedragscodes genoemd die van invloed zouden zijn op de ecologische effectiviteit. In het algemeen merk je dat het economisch belang steeds zwaarder gaat wegen en er naar allerlei mogelijkheden wordt gezocht om natuur maar niet de waarde te geven die het volgens de rechtsstaat wel zou moeten krijgen, aldus het IPO taakgroepid. Dit komt ook tot uiting in het opstellen van gedragscodes en het verkennen van de wettelijke kaders. Zo wordt de onderzoeksplicht steeds meer uitgehold. In veel gedragscodes wordt alleen nog verplicht dat je een quick-scan moet doen. Deze quick-scan houdt in dat er literatuuronderzoek wordt gedaan en een (digitale) verkenning. Alleen indien er het vermoeden is tot voorkomen van bepaalde soorten wordt er een aanvullend ecologisch onderzoek gedaan. De provincie vindt dit ontoereikend omdat lang niet alle soorten in kaart zijn gebracht. Bovendien, als een soort nog nooit ergens is waargenomen kom je hem dus ook niet tegen in een digitaal systeem. Volgende de omschrijving van deskundigheidsniveaus

in de gedragscode zou een flora- en fauna inspecteur of specialist nader onderzoek moeten doen naar de functievervulling van een plangebied voor soorten. Deze stap wordt dus bij het enkel uitvoeren van een quick-scan achterwege gelaten of kwalitatief onvoldoende uitgevoerd. Doordat er bij deze manier van werken soort-beschermende maatregelen worden genomen op basis van inschattingen van het voorkomen van bepaalde soorten, wordt de ecologisch effectiviteit van deze manier van werken door de provincies als onvoldoende beschouwd.

Op de vraag wat RVO van de ecologische effectiviteit van gedragscodes vindt, antwoordde de juridisch beoordelaar dat een gedragscode intern borgt dat de regels worden gevolgd, en dat alle maatregelen die opgenomen staan in goedgekeurde gedragscodes ecologisch effectief zijn. Het IPO taakgroepid (2019) en de beleidsadviseur groene regelgeving van de provincie Utrecht (2019) zeggen dat hierbij drie belangrijke aspecten achterwege worden gelaten die bepalend zijn voor de ecologische effectiviteit in de praktijk. Allereerst betreffen de in de gedragscode opgenomen regels een functionele beschrijving, en moeten ze door een ecologisch deskundige geconcretiseerd worden. De beleidsadviseur groene regelgeving van de provincie Utrecht wijst hierbij op twee nadelige effecten voor de natuur: 1) de gestelde eisen aan een ecologisch deskundige zijn erg laag, en 2) door geen concrete eisen is de handhaafbaarheid van gedragscodes erg lastig en verlaagt hierdoor de naleving. Gedragscodes zouden wel de potentie hebben om de bewustwording van soortenbescherming bij ruimtelijke ingrepen te vergroten, maar dan is er wel meer bekendheid nodig over het nut van de regels en hoe deze toe te passen (IPO taakgroepid, 2019). Ten tweede is er relatief weinig bewijs over de ecologische effectiviteit van de maatregelen na toepassing, omdat in evaluatiestudies de ecologische aspecten vaak minimaal behandeld worden (Beleidsadviseur groene regelgeving Utrecht, 2019). Ten derde nemen bovendien de ecologische risico's en onzekerheden toe naarmate de werkzaamheden een grotere omvang krijgen. Aangezien de gedragscodes steeds meer relatief grote werkzaamheden gaan bevatten, is de bescherming van natuurwaarden steeds slechter te garanderen (Beleidsadviseur groene regelgeving Utrecht, 2019).

Met ingang van de Wnb wordt het SMP door veel provincies als veelbelovend alternatief gezien voor individuele ontheffingen en gedragscodes. Provincies willen inzetten op SMP's om niet alleen te voldoen aan de minimale vereisten van soortenbescherming bij ruimtelijke ingrepen, maar tevens een ecologische plus te creëren en instandhouding op populatieniveau na te streven. Gedragscodes zijn echter een veel goedkoper en makkelijker instrument, en daarom prefereren veel gemeentes het gebruik van gedragscodes boven dat van SMP's (Beleidsadviseur groene regelgeving Utrecht, 2019). Op deze wijze ervaren de provincies dat hun provinciale soortenbeleid wordt doorkruist door gedragscodes. De meningen verschillen over of een SMP samengaat met een gedragscode in eenzelfde gebied. De provincies vinden van niet (Beleidsadviseur groene regelgeving Utrecht, 2019; IPO

taakgroepid, 2019). Het SMP is een gebiedsontheffing gebaseerd op een integrale beoordeling welke bepaalt welke ruimtelijke ingrepen toegestaan zijn (IPO taakgroepid, 2019). Indien er dan een woonwijk gerenoveerd wordt volgens een gedragscode, is er niet meer met zekerheid te zeggen of de gebiedsontheffing wel overeind blijft omdat de laatste gebaseerd is op een bepaalde mate van mitigatie bij werkzaamheden die plaatsvinden in het hele gebied. RVO ziet SMP's en gedragscodes echter als waardevolle aanvulling op elkaar. Via een SMP kun je regionaal dingen regelen, en voor de uitvoering van werkzaamheden gebruik je een gedragscode (Juridisch beoordelaar gedragscodes RVO, 2019). RVO is van mening dat gedragscodes en SMP's dan ook niet met elkaar conflicteren.

5.3 Gebruikersfase

5.3.1 Nut & Noodzaak

Gedragscodes vervullen verschillende functies binnen de geïnterviewde gemeentes. Waar sommige gemeentes duidelijk de meerwaarde van gedragscodes zien, prefereren andere gemeentes alternatieve manieren van beleidsuitvoering. De geïnterviewde groenaannemer beschouwt de gedragscode als een soort “*way of life*” (Bedrijfsleider groenaaneming, 2019). De gedragscode wordt vooral gezien als middel om hun handelen achteraf aan te spiegelen om te controleren of ze nog wel binnen het wettelijk kader opereren. Bovendien ziet de geïnterviewde groenaannemer gedragscodes als *communicatiemiddel* om de verstoring die je teweegbrengt met het uitvoeren van werkzaamheden bespreekbaar te maken. De geïnterviewde toezichthouders en handhavers beschouwen gedragscodes vooral als *vrijbrief* waarmee initiatiefnemers aan de slag gaan zoals ze willen, zonder rekening te houden met de gestelde voorwaarden (Toezichthouder en handhaver Gelderland, 2019; Toezichthouder en handhaver RUD Utrecht, 2019). De verschillende betekenissen die worden gegeven aan gedragscodes staan samengevat in tabel 7. In de volgende paragrafen wordt er verder ingegaan op wat gedragscodes in de geïnterviewde gemeentes betekenen.

Tabel 7 Nut & Noodzaak gedragscodes door actoren in gebruikersfase

Nut & Noodzaak	Actoren						
	Barneveld	Ede	Utrechtse Heuvelrug	Arnhem	Amersfoort	Groenaannemer	T&H provincie
Naslagwerk	X					X	
Aantoonbaar zorgvuldig werken	X	X	X		X	X	
Vrijbrief							X
Calamiteitenplan				X			
Administratieve lastenvermindering		X			X		
Communicatiemiddel						X	
Advisering soort-beschermende maatregelen	X						
Administratieve lastenvermeerdering		X		X	X		

Organisatorische last		X		X	X		
Leidraad voor uitvoerders		X			X		

De gemeente Utrechtse Heuvelrug gebruikt gedragscodes om verschillende redenen. Ze willen duurzaam werken en *aantoonbaar zorgvuldig handelen* om boetes te voorkomen (Beleidsadviseur ecologie Utrechtse Heuvelrug, 2019). Tevens speelt de maatschappelijke controle ook een grote rol omdat er veel natuurliefhebbers in de gemeente wonen. De gedragscode dient als “bewijs” dat de gemeente goed handelt in het belang van de natuur. De beleidsuitvoerder van de gemeente Amersfoort ziet deze meerwaarde van gedragscodes ook in (Beleidsmedewerker groenbeheer Amersfoort, 2019). In Amersfoort worden gedragscodes vooral gezien als instrument om het beheerders en *uitvoerders makkelijker te maken*, en tegelijkertijd te voorkomen dat de natuurwaarden beschadigd worden (Beleidsadviseur ecologie Amersfoort, 2019). Gedragscodes worden door de gemeente Ede beschouwd als één van de tools om het biodiversiteitsplan uit te voeren en dit vooral gemakkelijker te maken voor externe initiatiefnemers (Beleidsadviseur ecologie Ede, 2019). Als gemeente willen ze als uitgangspunt volgens een SMP werken. Het SMP fungeert als gebiedsgerichte ontheffing waarmee je de metapopulatie beschermt. Werken volgens een SMP voorkomt dat er voor iedere ingreep een gedragscode nodig is. De gedragscode kan eventueel nog wel gebruikt worden om zorgvuldig te werken tijdens de uitvoering van deze werkzaamheden, maar is niet meer nodig als vrijstellingsregeling (Beleidsadviseur ecologie Ede, 2019). Door natuurinclusief te werken en te bouwen blijft er altijd sprake van een ecologische plus. Bovendien biedt het SMP de mogelijkheid om het wettelijk belang flora en fauna te benutten waardoor potentieel meer werkzaamheden doorgang kunnen vinden dan het geval is bij gedragscodes (Beleidsadviseur ecologie Amersfoort, 2019). De beleidsadviseur openbare ruimte van de gemeente Arnhem ziet vooral het nut van gedragscodes in geval van *calamiteiten* doordat ze de mogelijkheid tot directe actie bieden. Daar waar het reguliere traject dit niet toestaat, bieden gedragscodes een direct handelingsperspectief in geval van bijvoorbeeld het kappen van een boom bij stormschade. De gemeente Barneveld gebruikt gedragscodes vooral in geval van twijfel als *naslagwerk* voor het beoordelen van vergunningsaanvragen (Beleidsadviseur ecologie Barneveld, 2019).

Het is opvallend dat veel van de geïnterviewde gemeentes bepaalde aspecten van gedragscodes als nuttig beschouwen, maar de gedragscode in z`n geheel niet als lastenvermindering ervaren maar juist als dubbel werk. De gemeentes Ede, Amersfoort en Arnhem vinden gedragscodes in veel gevallen een *extra administratieve last* omdat vaak naast de gedragscode nog een ontheffing nodig is voor soorten die er niet onder vallen. Verschillende gemeentes geven aan in dit soort gevallen liever een ontheffing aan te vragen, tevens voor de soorten die onder een gedragscode vallen. Bovendien is het niet

toegestaan om een klein deel van de gedragscode te gebruiken waardoor een grote *organisatorische verandering* nodig is indien de gedragscode wordt vastgesteld (Beleidsadviseur openbare ruimte Arnhem, 2019). Veel gemeentes hebben al hun eigen manier van werken voor zorgvuldig handelen. De meeste handelingen zoals beschreven in de gedragscode liggen al verankerd in routinematig handelen. Zo ziet de beleidsadviseur openbare ruimte van de gemeente Arnhem geen toegevoegde waarde in het verplicht stellen van het werken volgens een gedragscode bij RO&I werkzaamheden, omdat de WABO al verplicht stelt dat er een hoofdstuk natuur in het bestemmingsplan moet worden opgenomen waarin staat hoe er rekening gehouden wordt met beschermde soorten. Dit betreft automatisch ecologisch onderzoek. De quick-scan vormt dan al de basis voor de ruimtelijke onderbouwing van het plan. Bovendien zijn veel soorten niet meer beschermd, waardoor bij groenbeheer vaak geen sprake meer is van beschermde soorten (Beleidsadviseur ecologie Amersfoort, 2019; Beleidsadviseur ecologie Ede, 2019). Tenslotte worden gedragscodes ook als gecompliceerd ervaren. Ze zouden gemeentelijke processen moeten formaliseren, maar dit wekt bij sommige gemeentes weerstand op omdat ze nog niet klaar zijn voor hiervoor (Beleidsadviseur ecologie Ede, 2019; Mede-ontwikkelaar IPC Groene Ruimte, 2019). Waar eigen gedragscodes maatregel-gestuurd zijn, is de nieuwe sectorale gedragscode werklocatie-gestuurd. Dit betekent dat de gemeentes zelf de maatregelen moeten concretiseren. Dit doet te niet aan de meerwaarde van gedragscodes vinden de beleidsmedewerkers van de gemeentes Amersfoort en Barneveld. Daarentegen ziet beleidsadviseur openbare ruimte van de gemeente Arnhem de abstractie juist als pluspunt doordat ze op deze wijze zelf kunnen bepalen welke onderdelen van toepassing zijn.

5.3.2 Uitwerking

5.3.2.1 Potentiële gebruikers gemeentes

Van de vijf geïnterviewde gemeentes blijken drie gebruik te maken van de Stadswerk gedragscode BB&O en één van de Stadswerk gedragscode RO&I. Eén gemeente gaf aan dat de gedragscode niet bestuurlijk is vastgesteld, en één gemeente gebruikt een eigen gedragscode en niet de gedragscode van Stadswerk (zie tabel 8a en 8b). Hierbij geldt het gebruik van de gedragscode voor de uitvoering van werkzaamheden waarbij de gemeente *initiatiefnemer* is. Voor projecten waarbij er sprake is van een *externe initiatiefnemer* of *RO&I werkzaamheden* waarbij de gemeente *opdrachtgever* is geldt dat ze het gebruik van gedragscodes niet verplicht stellen en het de eigen verantwoordelijkheid van de externe initiatiefnemer en respectievelijk opdrachtnemer vinden hoe ze omgaan met de zorgplicht. Afhankelijk van het type werkzaamheden handelen gemeentes verschillend. Vaak zijn de werkzaamheden verdeeld over verschillende afdelingen en zijn er dus verschillende gemeenteambtenaren verantwoordelijk voor de uitwerking van de gedragscode. Omdat een gedragscode alleen een handelingskader biedt, springen gemeenteambtenaren er verschillend mee

om. In het vervolg van deze paragraaf wordt de uitwerking van de gedragscodes BB&O en RO&I apart besproken.

Tabel 8a Inzet gedragscode voor BB&O werkzaamheden

Gemeente	Gedragscode	Werkzaamheden	Reden niet gebruiken
Arnhem	Stadswerk: BB&O	Groenbeheer	
Amersfoort	Stadswerk: BB&O	Bosbeheer Natuurontwikkeling	
Utrechtse Heuvelrug	Stadswerk: BB&O	Groenbeheer	
Ede			Eigen manier van werken
Barneveld	Eigen: BB&O	Groenbeheer	

Tabel 8b Inzet gedragscode voor RO&I werkzaamheden

Gemeente	Gedragscode	Werkzaamheden	Reden niet gebruiken
Arnhem			Eigen manier van werken
Amersfoort	Stadswerk RO&I	Sloop Woningbouw Boomkap	Volgens gedragscode werken ligt bij initiatiefnemer
Utrechtse Heuvelrug			Volgens gedragscode werken ligt bij initiatiefnemer
Ede			Eigen manier van werken
Barneveld	Eigen: RO&I	Sloop Woningbouw Verbouw	Onbekendheid Volgens gedragscode werken ligt bij initiatiefnemer

Bestendig beheer & onderhoud

De algemeen gehanteerde werkwijze door gemeentes staat in het kader “Algemene werkwijze gemeentelijke onderhoudswerkzaamheden” op de volgende pagina beschreven. In het vervolg van deze paragraaf wordt ingegaan op de geïdentificeerde verschillen in werkwijzen.

Ecologisch onderzoek

Het is afhankelijk per gemeente of ze gebruikmaken van de ecologische expertise van omgevingsdiensten, deze zelf in huis hebben of het ecologisch onderzoek overlaten aan de ecooloog in dienst van de opdrachtnemer. Tevens huren sommige gemeentes een ecologisch adviesbureau in voor het uitvoeren van nader ecologisch onderzoek. De gemeentes in de steekproef van dit onderzoek laten een soortgelijk beeld zien. Zo laat de gemeente Barneveld het ecologisch onderzoek uitvoeren door de omgevingsdienst, en geeft de beleidsmedewerker groenbeheer van de gemeente Amersfoort aan dat ze bij grotere onderhoudswerkzaamheden liever een ecologisch adviesbureau inhuurt om eventueel gezichtsverlies bij overtredingen te voorkomen. De gemeentes Ede, Arnhem en Utrechtse Heuvelrug hebben hun eigen ecologische adviseurs in dienst. De ecologisch adviseurs handelen verschillend in kader van het uitvoeren van ecologisch onderzoek. Waar de beleidsadviseur ecologie van de gemeente Barneveld altijd probeert de aangereikte gegevens over het voorkomen van soorten in het projectgebied na te lopen, probeert de beleidsmedewerker groenbeheer van de gemeente Amersfoort

te vertrouwen op de correctheid van de aangereikte informatie. Alleen indien iets totaal onlogisch klinkt gaat ze het veld in om te controleren. De beleidsadviseur ecologie van de gemeente Amersfoort doet vooronderzoek zodra er een vermoeden is dat er beschermde soorten aanwezig zijn in het plangebied. Dit vermoeden komt dan voort uit de database met beschermde soorten. Waar de onderzoeksplicht uit de Wnb stelt dat je genoeg ecologen in dienst moet hebben om alle vierkante meters uit je plangebied te kunnen overzien, wordt hier in de praktijk zelden aan voldaan. Het uitvoeren van dergelijk ecologisch onderzoek kost erg veel geld. Dit geldt zetten gemeentes liever in om meer te investeren in soort-beschermende maatregelen (IPO taakgroep, 2019). Hierdoor is er sprake van een spanningsveld tussen het niet voldoen aan de juridische verplichtingen enerzijds, maar anderzijds het handelen ten gunste van de ecologie. Bovendien zullen de uitkomsten van een ecologisch onderzoek altijd verschillen met de uitkomsten van een ecologisch onderzoek op dezelfde locatie uitgevoerd door een ander ecooloog. Dit komt doordat ecologisch onderzoek voor een groot deel afhankelijk is van interpretatie, gebaseerd op ervaringen met een dergelijke situatie (Beleidsadviseur ecologie Utrechtse Heuvelrug, 2019). Het is dus van belang dat er zoveel mogelijk gebruikgemaakt wordt van een gestandaardiseerde manier van ecologisch onderzoek doen waarin er nauwkeurig wordt gedocumenteerd onder welke omstandigheden het onderzoek is uitgevoerd. In de hiervoor beschreven werkwijzen van gemeentes blijkt dat iedere gemeente haar eigen manier van ecologisch onderzoek doen heeft, beïnvloed door persoonlijke voorkeuren en aannames.

Algemene werkwijze gemeentelijke onderhoudswerkzaamheden

In het algemeen hanteren gemeentes een vergelijkbare werkwijze voor de uitvoering van onderhoudswerkzaamheden in de buitenruimte, namelijk i) uitvoeren van ecologisch onderzoek, ii) opstellen van bestek, en iii) selecteren van opdrachtnemer. De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor het verzamelen en aanleveren van ecologische gegevens. Bij onderhoudswerkzaamheden is dit in de meeste gevallen de gemeente. Als eerst stap wordt er dus door de gemeente geïventariseerd welke beschermde soorten voorkomen in het plangebied. Afhankelijk van het jaargetijde, de actualiteit van de gegevens en de gebiedsdekking kan er besloten worden dat er *ecologisch vervolgonderzoek* nodig is. Indien de gemeente als opdrachtgever fungeert en dus niet een eigen buitendienst heeft, wordt er een *bestek* voor de aanbestedingsprocedure *opgesteld* waarin de randvoorwaarden staan waaraan de opdrachtnemer moet voldoen. De bestekposten vormen de hoofdtaak van de opdrachtnemer. Per bestekpost kan de opdrachtnemer een prijsstelling doen. Op basis van bepaalde *selectiecriteria* selecteert de gemeente vervolgens een opdrachtnemer. Hierbij spelen economische afwegingen een grote rol. Meestal wordt er uiteindelijk een opdrachtnemer geselecteerd omdat deze economisch de meest gunstigste aanbieding heeft. Het bestek fungeert na het verstrekken van de opdracht als contract. In de meeste gevallen is de opdrachtnemer verantwoordelijk voor het opstellen van een PvA. Er vindt een startgesprek plaats waarin verschillende facetten van de werkzaamheden worden besproken en gegevensuitwisseling plaatsvindt. Hierna gaan de werkzaamheden van start. In de volgende paragrafen wordt er verder ingegaan op de manier waarop gedragscodes gebruikt worden in deze werkwijze.

Opstellen van bestek

De meeste gemeentes maken gebruik van de RAW systematiek voor het opstellen van bestekken. De RAW systematiek betreft een traditionele manier van contractvorming met een duidelijk onderscheid in de verantwoordelijkheden van de opdrachtgever en de opdrachtnemer. De Stadswerk gedragscode is onder andere toepasbaar binnen deze manier van contractvorming. De gemeentes Arnhem, Amersfoort en Utrechtse Heuvelrug die de Stadswerk gedragscode voor BB&O gebruiken hebben hun uitvoeringsambtenaren (belast met het schrijven en uitvoeren van bestekken) een cursus zorgvuldig handelen niveau 3 laten doen. In deze cursus hebben ze geleerd hoe ze een bestek kunnen opstellen conform de Wnb, alsmede PvA's kunnen beoordelen van opdrachtnemers. Gemeentes geven de voorkeur aan het zoveel mogelijk concretiseren van de taakomschrijving middels het opnemen van bestekposten in de het bestek. Andere typen posten die van tevoren minder zijn gespecificeerd, zoals stelposten, worden zo min mogelijk gebruikt ter voorkoming van onduidelijkheden of het verhalen van extra kosten door de opdrachtnemer hierop. Stelposten worden dan ook door de meeste gemeentes alleen gebruikt ter dekking van onvoorziene kosten. Als de gedragscode verwerkt zit in het bestek, wordt als bijlage de maatregelcatalogus meegegeven aan de opdrachtnemer. De opdrachtnemer moet vervolgens een PvA hiervan opstellen. De gemeente Arnhem vraagt de opdrachtnemer een faunaplan op te stellen, en de gemeente Ede noemt dit een ecologisch werkprotocol. Het principe komt op hetzelfde neer, namelijk dat als onderdeel van de contractvorming er een plan opgesteld moet worden waarmee zorgvuldig handelen geborgd is. Indien gemeentes formeel geen gedragscode hebben vastgesteld, kunnen ze nog wel informeel onderdelen uit de gedragscode gebruiken in het opstellen van een bestek. De gemeente Ede hanteert een dergelijk werkwijze voor het opstellen van bestekken voor bepaalde werkzaamheden.

Selectiecriteria en PvA

In het bestek kunnen opdrachtgevers eisen stellen aan opdrachtnemers. Bovendien kunnen ze selectiecriteria hebben op basis waarvan ze een opdrachtnemer selecteren. Zoals de Stadswerk gedragscode stelt kan er in het bestek gebruikgemaakt worden van het specificeren van de door hun gedefinieerde deskundigheidsniveaus. De meeste gemeentes lijken voorwaarden te stellen in hun bestek met betrekking tot het hebben van een certificaat van de cursus zorgvuldig handelen. Echter, niet elke gemeente specificeert het niveau hierbij. Van de vijf geïnterviewde gemeentes stellen er drie de eis van het hebben van een Stadswerk certificaat (de gemeentes Arnhem, Ede en Utrechtse Heuvelrug), waarvan er twee deze eisen specificeren met betrekking tot het gewenste deskundigheidsniveau (de gemeentes Utrechtse Heuvelrug en Ede). In de gemeente Amersfoort wordt er in het algemeen gesteld dat de opdrachtnemer iemand in dienst moet hebben die kennis heeft over soorten, weet hoe er ecologisch onderzoek uitgevoerd moet worden, en weet hoe er soort-

beschermende maatregelen toegepast moeten worden (Beleidsmedewerker groenbeheer Amersfoort, 2019). Waar de gemeente Amersfoort aangeeft dit tevens te controleren voor onderaannemers, doet niet elke gemeente dit standaard. Met betrekking tot de selectieprocedure van de opdrachtnemer spelen economische afwegingen de grootste rol. Daarnaast verschilt het per gemeente in welke mate van detail ze een nadere uitwerking van de flora- en faunapost willen ontvangen in de vorm van een PvA op hoofdlijnen, faunabeheerplan of ecologisch werkprotocol in de aanbestedingsprocedure. Sommige gemeentes, zoals de gemeentes Arnhem en Ede, laten dergelijke uitwerkingen ook meewegen in de selectie van de opdrachtnemer.

Nadat een opdrachtnemer geselecteerd is, moet hij een nadere uitwerking van de flora- en faunabestekpost maken. Afhankelijk van de werkzaamheid waarvoor het PvA is opgesteld worden de PvA's gecontroleerd door ofwel de beleidsuitvoerders of de ecologisch adviseurs. Voor RO&I werkzaamheden zijn dit vaker de ecologisch adviseurs, en voor BB&O werkzaamheden de beleidsuitvoerders. In de gemeente Barneveld speelt de gedragscode vooral een belangrijke rol in dit deel van het proces, waarin de eigen gedragscode gebruikt wordt om na te gaan of de werkzaamheden goed worden uitgevoerd. Nadat de PvA's zijn goedgekeurd zou voor aanvang van de werkzaamheden een afsprakenformulier ondertekend moeten worden waarin bevestigd wordt dat de opdrachtgever en opdrachtnemer elkaar begrijpen. Ook zou er een gegevensoverdracht moeten plaatsvinden in een voorgesprek. Dit vindt echter zelden in de praktijk plaats. Veel gemeentes hebben hun ecologische data nog niet op orde (zie ook paragraaf 5.3.3). De beleidsmedewerker groenbeheer van de gemeente Amersfoort geeft aan dat zij wel speciale aandacht schenken aan het creëren van een gevoel van gezamenlijke verantwoordelijkheid gedurende het werkproces. Hierbij zit een verschil tussen gemeentes met een eigen buitendienst of niet. Vooral bij gemeentes die als opdrachtgever fungeren en wel eindverantwoordelijke blijven in zorgvuldig handelen is het communicatie-aspect en de tussentijdse afstemming gedurende de werkzaamheden van groot belang. Bij het hebben van een eigen buitendienst is er automatisch al meer inzicht in de manier van handelen van de werknemers en tevens naar verwachting meer plichtsbesef omdat er sprake is van een vaste werkrelatie.

Ruimtelijke ontwikkeling & inrichting

Het onderscheid tussen de werkzaamheden die onder de gedragscode BB&O en RO&I vallen betreft een grijs gebied. Over werkzaamheden zoals woningbouw is geen twijfel dat dit onder RO&I valt, maar over werkzaamheden zoals het dunnen van een bos of het baggeren van een half-verlandende beek wel. Er zijn gemeentes die proberen dit soort werkzaamheden onder de BB&O gedragscode uit te voeren zodat tevens schade beperken mogelijk is. De meeste gemeentes gaan echter voor zekerheid en kiezen ofwel voor het gebruiken van de RO&I gedragscode die een hogere eisen stelt, ofwel voor het aanvragen van een ontheffing. Op deze wijze kunnen ze onzekerheden uitsluiten (Mede-ontwikkelaar

IPC Groene Ruimte, 2019). Maar weinig van de geïnterviewde gemeentes werkt dan ook volgens de Stadswerk RO&I gedragscode. Alleen Amersfoort heeft deze formeel vastgesteld. De gemeente Barneveld heeft zijn eigen gedragscode RO&I, en andere gemeentes gebruiken soms onderdelen van gedragscodes in hun bestekken. Hieronder wordt de rol van gedragscodes in geval van de gemeente als initiatiefnemer en de gemeente als opdrachtgever besproken. Tevens wordt er ingegaan op de rol van de Stadswerk gedragscode bij projecten van externe initiatiefnemers. In onderstaande kader “Algemene werkwijze ruimtelijke ontwikkelingsprojecten” staat kort toegelicht hoe de Wnb in relatie staat met de Wet ruimtelijke ordening.

Algemene werkwijze ruimtelijke ontwikkelingsprojecten

Soortenbescherming werkt niet direct door in het kader van ruimtelijke ordening. Bij de vastlegging van een bestemmingsplan dient er een uitvoerbaarheidstoets gedaan te worden. In deze uitvoerbaarheidstoets is het verplicht om na te gaan of er een ontheffing op grond van de Wnb nodig is en zo ja, of deze verkregen kan worden. Het is echter niet verplicht om deze al in bezit te hebben alvorens de werkzaamheden van start gaan. Indien er mitigerende en/of compenserende maatregelen moeten worden getroffen, hoeven deze niet in het bestemmingsplan opgenomen te worden, maar is het voldoende als deze als voorschrift in de ontheffing worden opgenomen. Indien er wordt afgeweken van het bestemmingsplan, is er een omgevingsvergunning nodig (Kole et al., 2017). Als alternatief voor de ontheffingsaanvraag kan in sommige gevallen een gedragscode RO&I gebruikt worden.

Gemeente als initiatiefnemer

Niet veel gemeentes treden hedendaags nog op als initiatiefnemer van grote projecten. Dit heeft verschillende redenen. Gemeentes hebben allereerst niet veel grond (meer) in bezit. Ook besteden ze vaak projecten uit wegens het vermijden van financiële risico's bij ruimtelijke ontwikkelingsprojecten. De gedragscode RO&I lijkt vooral gebruikt te worden voor onderhoudswerkzaamheden in de openbare ruimte die net wat meer aan een gebied veranderen dan binnen de huidige situatie past, waardoor ze op de scheidslijn van BB&O en RO&I vallen. De gemeente Amersfoort gebruikt de gedragscode dan ook voornamelijk indien er sprake is van grote onderhoudswerkzaamheden waarbij er een functieverandering van het gebied optreedt. Dit type werkzaamheden valt dan vermoedelijk niet meer onder bestendig beheer en onderhoud. Ter voorkoming van overtredingen kiest de gemeente dan voor de zekerheid de gedragscode met het zwaarste beschermingsregime; RO&I (Beleidsadviseur ecologie Amersfoort, 2019; Beleidsmedewerker groenbeheer Amersfoort, 2019). Ook andere gemeentes passen deze tactiek toe, of gaan voor meer zekerheid door een ontheffingsaanvraag te doen. Indien een gemeente optreedt als initiatiefnemer van een project kunnen ze hun gedragscode van toepassing verklaren. Zo treedt de gemeente Barneveld nog wel eens op als initiatiefnemer in een project en gebruiken ze hun eigen gedragscode voor het opstellen van soort-beschermende maatregelen

(Beleidsmedewerker RO Barneveld, 2019). De beleidsadviseur ecologie van Omgevingsdienst De Vallei (OddV) wijst op het voordeel van het hebben van een eigen gedragscode, namelijk dat hierin concreet voor elke werkzaamheid binnen de gemeentegrenzen staat uitgewerkt welke soort-beschermende maatregelen genomen moeten worden. Hij gebruikt de gedragscode voor het bepalen van de te treffen soort-beschermingsmaatregelen in projecten waarbij de gemeente initiatiefnemer is, maar gebruikt deze ook om het ecologisch werkprotocol van externe initiatiefnemers of opdrachtnemers te beoordelen. Deze functie van een gedragscode is minder naar voren gekomen bij gemeentes die de Stadswerk gedragscode gebruiken. Mogelijk ligt dit aan de mate van concretisering van de maatregelen in de maatregelcatalogus. In andere gemeentes zoals de gemeente Ede wordt overwogen om de nieuwe Stadswerk gedragscode RO&I vast te stellen als tool voor de toekomstige gemeentelijke omgevingsplannen. Omdat de gedragscode een praktisch instrument is, kan het helpen de natuurbeleidsdoelen in integrale omgevingsplannen te behalen.

Gemeente als opdrachtgever en externe initiatiefnemers

Voor grotere projecten zoals sloop- en reconstructiewerkzaamheden en woningbouw laten de meeste gemeentes het aan de opdrachtnemer over of ze een gedragscode willen gebruiken of niet. De gemeentes stellen enkel als voorwaarde dat er voldaan wordt aan de bepalingen uit de Wnb, maar de manier waarop mogen ze zelf bepalen. Met betrekking tot dit type werkzaamheden stelt de gemeente als opdrachtgever dus geen speciale eisen met betrekking tot flora en fauna (Beleidsadviseur ecologie Barneveld, 2019; Beleidsmedewerker RO Barneveld, 2019). Er worden echter afhankelijk van de beleidsmedewerker die het bestek opstelt wel eens onderdelen van de gedragscode RO&I verwerkt in het bestek. Omdat een gedragscode door iedereen gebruikt mag worden indien er aan de voorwaarden wordt voldaan, wordt de Stadswerk gedragscode ook wel eens door externe initiatiefnemers gebruikt. Hierdoor haakt het natuuronderdeel in omgevingsvergunningsaanvragen niet meer aan. Dit betekent dat het bevoegd gezag en de gemeentes geen zicht hebben op de manier waarop er omgegaan wordt met natuur binnen de gemeentegrenzen (Beleidsadviseur ecologie Ede, 2019). Dit is dan ook een geuit vrezende van sommige van de geïnterviewde beleidsadviseurs ecologie. Het opnemen van een meldplicht is in deze context dan ook zeer wenselijk zeggen verschillende gemeenteambtenaren.

5.3.2.2 Opdrachtnemer

De opdrachtnemer is in de meeste gevallen verantwoordelijk voor het opstellen van een PvA. De bedrijfsleider van de geïnterviewde groenaanpak geeft aan dat ze bij het opstellen van een PvA en het ecologisch werkprotocol als uitwerking van de flora- en faunapost veelal routinematig te werk gaan. Sinds het moment dat de nieuwe vereisten voortkomende uit het instrument gedragscode in bestekken verschenen heeft het bedrijf een bepaalde manier van zorgvuldig handelen ontwikkeld voor

het uitvoeren van bepaalde werkzaamheden. Ze waren bang dat de nieuwe eisen de efficiëntie van het uitvoeren van de werkzaamheden zouden beïnvloeden, maar dit is niet het geval geweest zegt de bedrijfsleider. Ze gebruiken de maatregelcatalogus van de gedragscode alleen indien ze werkzaamheden moeten uitvoeren die ze niet zo vaak doen (Bedrijfsleider groenaaneming, 2019). In de meeste opdrachten die ze hebben, moeten ze werken volgens de Stadswerk gedragscode. Sommige gemeentes hebben wel een eigen gedragscode, maar dit heeft niet als gevolg dat er veel verschil zit in de manier waarop ze werkzaamheden moeten uitvoeren. Ook met de inwerkingtreding van de Wnb en de gewijzigde lijst van beschermde soorten hebben ze weinig veranderingen in hun werkwijze doorgevoerd. Met de soorten die niet meer beschermd zijn gaan ze nog wel zorgvuldig om omdat dit nu eenmaal in hun vaste werkwijze zit. Er zijn alleen een paar nieuwe soorten bijgekomen waar ook rekening mee gehouden moet worden (Bedrijfsleider groenaaneming, 2019).

Voor aanvang van de werkzaamheden moet er nog een veldcheck uitgevoerd worden door een ecologisch deskundige van de groenaanemer. De geïnterviewde bedrijfsleider zegt dat dit onderdeel lastig is omdat sommige gemeentes hen niet de benodigde ecologische basiskennis kunnen leveren in het startgesprek (zie ook paragraaf 5.3.3). Hierdoor is er geen informatie over de ecologische hotspots. Omdat de werkzaamheden van de geïnterviewde groenaaneming hoofdzakelijk het maaien van wegbermen betreffen, is het onmogelijk om de ecologisch deskundige de soms honderden kilometers wegberm volledig te laten controleren. In dit soort gevallen wordt dit dan steekproefsgewijs gedaan. Voor de medewerkers wordt een werkopdracht gemaakt waarin alle relevante kennisdocumenten staan die van belang zijn om te delen. Hierbij wordt er zoveel mogelijk verantwoordelijkheid aan ze overgelaten. De geïnterviewde bedrijfsleider ziet dit als belangrijke voorwaarde om de medewerkers te stimuleren zorgvuldig te werken. Hij denkt dat een platte organisatiestructuur en het hebben natuurliefhebbers in dienst meespeelt in de mate waarin er zorgvuldig gehandeld wordt binnen een groenaanemingsbedrijf.

5.3.2.3 Toezichthouder en handhaver

Het algemene beeld dat uit de interviews naar voren komt is dat T&H op gedragscodes als erg gecompliceerd en moeilijk in de praktijk ervaren wordt. In de volgende alinea's worden de werkwijzen en bijkomende moeilijkheden van de geïnterviewde toezichthouders en handhavers besproken.

Meldingen

Doordat er geen meldplicht zit op gedragscodes, komen de geïnterviewde toezichthouders en handhavers gedragscodes in praktijk nog maar weinig tegen (Coördinator toezicht en handhaving RUD Utrecht, 2019; Toezichthouder en handhaver RUD Utrecht, 2019; Toezichthouder en handhaver Gelderland, 2019). In de afgelopen twee jaar is een toezichthouder van de RUD Utrecht nog maar twee

keer een gedragscode tegengekomen. Zowel bij de RUD Utrecht als de provincie Gelderland zijn ze bij T&H op gedragscodes erg afhankelijk van meldingen die gedaan worden bij het provincieloket. Bij een melding probeert RUD Utrecht altijd erachteraan te bellen wat er aan de hand is (Coördinator toezicht en handhaving RUD Utrecht, 2019). Verder doen ze aan actief surveilleren. Dan stoppen ze bij werkzaamheden die ze tegenkomen en kijken ze of er correct gehandeld wordt. Echter door de hoeveelheid meldingen komen ze hier tegenwoordig niet meer aan toe. Er is sprake van een soortgelijke situatie bij T&H van de provincie Gelderland. Er komen daar zoveel meldingen binnen dat ze gaan prioriteren (Toezichthouder en handhaver Gelderland, 2019). In Gelderland hebben ze sinds kort een prioriteringsschema waarbij er op basis van concreetheid van de melding en de Svl geprioriteerd wordt. De mensen bij het provincieloket worden geïnstrueerd zoveel mogelijk bewijsmateriaal te verzamelen. Ook bij de RUD passen ze prioritering in meldingen toe. Hier bepaalt de opdrachtgever- de provincie Utrecht- (grotendeels) hoe deze prioritering gedaan moet worden.

Een andere manier waarop de toezichthouders en handhavers van de provincie op de hoogte worden gesteld is via gemeentelijke toezichthouders en handhavers. De gemeente is bevoegd gezag voor T&H op het ordeningsrecht. Indien er een omgevingsvergunning wordt aangevraagd, is het aan de gemeentelijke toezichthouders en de handhavers om na te gaan of er onder andere conform de Wnb wordt gewerkt (Juridisch adviseur omgeving en handhaving, 2019). Onderdeel van de omgevingsvergunning is immers het natuurdeel. Indien ze redenen hebben om naleving met betrekking tot de Wnb in twijfel te trekken, kunnen ze T&H van de provincie inlichten. Bij het bespreken van de verantwoordelijkheid van T&H op gedragscodes als onderdeel van de omgevingsvergunning werd echter bij verschillende gemeentes verwarring geuit. Het was bij geen van de geïnterviewden duidelijk wie hier verantwoordelijk voor was. Er werd bij elke gemeente wel te kennen gegeven dat zij in ieder geval weinig tot geen groene handhavers hiervoor in dienst hadden. Dit was vanwege gebrek aan budget hiervoor (zie ook paragraaf 5.3.3), of vanwege de opvatting dat zij niet verantwoordelijk zijn hiervoor.

Bewijslast

Als er gewerkt wordt met een gedragscode is het eerste wat een handhaver of toezichthouder controleert of er gewerkt wordt volgens de in de gedragscode opgenomen voorschriften. Omdat gedragscodes niet als regelgeving zijn geformuleerd bevatten ze veel termen die niet handhaafbaar zijn, zoals “voldoende” of “zoveel mogelijk”. Het is dus lastig voor T&H om te bepalen of er volgens de gedragscode gewerkt wordt of niet. Hieraan voegt de juridisch adviseur omgeving en handhaving (2019) toe dat er soms nog aanvullende eisen worden gesteld in het goedkeuringsbesluit waardoor handelen volgens enkel de gedragscode in feite onvolledig is. Indien er aanwijzingen zijn dat er non conform de gedragscode gehandeld wordt, dan bestaat de kans dat er verbodsbepalingen worden

overtreden. Het is aan de toezichthouder of handhaver om dit te bewijzen. Doordat er interpretatieverschillen bestaan rondom zowel termen uit gedragscodes als de Wnb zelf, kunnen hierover flinke discussies ontstaan in het veld. In de praktijk zeggen de geïnterviewde toezichthouders en handhavers dan ook weinig houvast te hebben aan deze juridische bepalingen voor het leveren van harde bewijzen (Coördinator toezicht en handhaving RUD Utrecht, 2019; Toezichthouder en handhaver Gelderland, 2019; Toezichthouder en handhaver RUD Utrecht, 2019).

Om handhavend op te kunnen treden moet de handhaver aantonen dat er sprake is van een causaal verband tussen de overtreding van de verbodsbepaling in de praktijk en de activiteiten van de verdachte. Dit wordt door verschillende geïnterviewde partijen als een onmogelijke opgave gezien (o.a. IPO taakgroep lid, 2019; Juridisch adviseur omgeving en handhaving, 2019; Senior beleidsadviseur natuur Utrecht, 2019; Toezichthouder en handhaver Gelderland, 2019). Allereerst is vaak de overtreding van een verbodsbepaling niet meer te traceren. Bijvoorbeeld in geval er een oud huis gesloopt wordt. Hier wonen vermoedelijk vleermuizen in de spouw of huismussen onder de dakpannen. Beide soorten zijn beschermd, maar na de sloop zijn de dode huismussen of vleermuizen tussen het puin niet meer te traceren (IPO taakgroep lid, 2019). Bovendien kunnen er door de verdachte andere oorzaken aangedragen worden voor de dood van deze diersoorten. Tenslotte kan de verdachte zich altijd beroepen op de gedragscode als vrijstelling. Het aantonen van opzet is dan ook niet meer mogelijk (Juridisch adviseur omgeving en handhaving, 2019). De toezichthouder en handhaver van de provincie Gelderland (2019) zegt dan ook dat je als toezichthouder of handhaver eigenlijk meestal te laat bent omdat het kwaad dan al geschied is. Dit geldt vooral voor gedragscodes waarop dus geen meldplicht zit.

Een veelgenoemde consequentie van het hebben van geen meldplicht heeft betrekking op het voorschrift van het uitvoeren van ecologisch onderzoek. Eén van de eerste voorschriften in gedragscodes is dat er ecologisch onderzoek gedaan moet worden op basis waarvan een soorteninventarisatielijst wordt gemaakt. De toezichthouder en handhaver van RUD Utrecht (2019) vertelt over een situatie waarin hij uitvoerders vroeg om de inventarisatielijst. Bij het doornemen kreeg hij het vermoeden dat de inventarisatie niet overeen kwam met de aanwezige ecologische waarden. Bewijzen om zijn vermoeden te onderbouwen had hij echter niet. De toezichthouder en handhaver van de provincie Gelderland (2019) stuit op soortgelijke situaties waarin de inventarisaties van lage kwaliteit en intensiteit zijn. Bovendien komt hij situaties tegen waarin het ecologisch werkprotocol met de inventarisatie niet aanwezig zijn op de werklocatie. De uitvoerders beweren deze dan vergeten te zijn, en beloven deze later door te sturen. Volgens de toezichthouder en handhaver van de provincie Gelderland (2019) is het goed mogelijk dat de uitvoerder in dit soort situaties achteraf nog even snel een ecologisch werkprotocol opstelt en deze dan doorstuurt. Indien er aan de uitvoerder gevraagd

wordt om aan te tonen dat de soorteninventarisatie aan de kwaliteitscriteria voldoet, blijkt dat er vaak sprake is van een verlopen certificering of dat er een certificering van een andere gedragscode wordt gebruikt. Dit laatste is niet toegestaan omdat elke gedragscode geldt voor bepaalde werkzaamheden in bepaalde werkgebieden waar bepaalde soorten voorkomen.

Het hoogst haalbare wat een toezichthouder en handhaver in dergelijke situaties kunnen doen is de uitvoerder erop wijzen dat dit soort praktijken niet toegestaan zijn. Ze kunnen echter geen sanctionering toepassen omdat er niet op de voorschriften uit de gedragscode gehandhaafd kan worden. Er moet dus op basis van veldwaarnemingen bewezen worden dat de inventarisatie onjuist is. Hiervoor moet de toezichthouder of handhaver er op tijd bij zijn (Toezichthouder en handhaver Gelderland, 2019). Immers, na het uitvoeren van de werkzaamheden kan er geen vergelijking meer gemaakt worden met de ecologische natuurwaarden van voor de uitvoering van de werkzaamheden. Alleen indien het bevoegd gezag T&H toegang heeft tot de Nederlandse Databank Flora en Fauna kan er soms na uitvoering van de werkzaamheden bewezen worden dat de inventarisatie onjuist is. Er is echter lang niet altijd budget voor toegang tot deze databank (Juridisch adviseur omgeving en handhaving, 2019). Indien het lukt om te bewijzen dat er sprake is van een onjuiste inventarisatie, geldt de gedragscode niet meer als vrijstelling en is er sprake van een strafbaar feit indien de verbodsbepalingen overtreden worden. Door het ontbreken van de meldplicht zijn de toezichthouders en handhaver er echter in de meeste gevallen te laat bij waardoor er geen bewijs is en er dus niet gehandhaafd kan worden.

Persoonlijke voorkeuren

In zekere mate hebben handhavers de vrijheid te kiezen welke manier van handhaving ze toepassen. Er kan sprake zijn van een persoonlijke voorkeur in werkwijze, of de keuze kan gebaseerd zijn op het doel dat de handhaver (in opdracht van de opdrachtgever) wil bereiken. Zo stelt de provincie Utrecht als opdrachtgever dat er primair bestuursrechtelijk gehandhaafd moet worden indien er sprake is van situaties waarin de overtredingen hersteld kunnen worden (Senior beleidsadviseur natuur Utrecht, 2019). De toezichthouder en handhaver van RUD Utrecht vertelt echter dat hij op basis van de verantwoordelijkheid van een betrokken partij uiteindelijk bepaalt hoe hij gaat handhaven. Ook de toezichthouder en handhaver van de provincie Gelderland heeft zijn eigen ideeën over de manier waarop er gehandhaafd zou moeten worden. Hij vindt dat er eerst bestuursrechtelijk gehandhaafd zou moeten worden door hun team T&H, omdat ze onderdeel uitmaken van een bestuurlijk orgaan. Hij richt zich tevens op de voorlichtende rol van toezichthouders door de uitvoerders in het veld erop te wijzen dat ze niet alleen volgens een gedragscode moeten werken voor de Wnb, maar dat dit ook beter is voor hun eigen imago en met betrekking tot het behouden van hun certificeringen. De coördinator

toezicht en handhaving van de RUD Utrecht beschouwt een dergelijke adviserende rol als de toekomstige rol van toezichthouders en handhavers.

Beide toezichthouders geven echter aan dat er collega's in hun team zitten die de voorkeur geven aan strafrechtelijke handhaving (Toezichthouder en handhaver Gelderland, 2019; Coördinator toezicht en handhaving RUD Utrecht, 2019). Verschillende geïnterviewden geven aan dat de boetes van strafrechtelijke handhaving naar verhouding veel te laag zijn waardoor ze weinig effect hebben. Zo vertelt de beleidsadviseur ecologie van de gemeente Utrechtse Heuvelrug dat er lokaal een aantal uitvoerders bekend zijn die al een strafblad hebben en de werkzaamheden gewoon non-conform de Wnb willen uitvoeren. De boete die ze dan riskeren weegt niet op tegen de winst die ze maken met dergelijke projecten. Soms wordt deze boete gewoon ingecalculeerd onder de bestekpost onvoorziene kosten (Beleidsadviseur ecologie Utrechtse Heuvelrug, 2019; IPO taakgroep, 2019). In dit soort gevallen is bestuursrechtelijke handhaving dus de enige effectieve manier. Het IPO taakgroep (2019) zegt dat ze weinig handhavers kent die bestuursrechtelijk handhaven. Om de manier van handhaving in de praktijk te uniformeren, is de landelijke handhavingmatrix opgesteld. Deze handhavingmatrix zou moeten leiden tot uniforme toepassing van de meest effectieve handhavingsopties (zie ook Hoofdstuk 4.2.2).

5.3.3 Middelen

5.3.3.1 Ecologische deskundigheid

Alle geïnterviewde gemeentes behalve de gemeente Barneveld hebben *intern* een *beleidsadviseur ecologie* in dienst (zie tabel 9). De gemeente Barneveld wint ecologisch advies bij de *ecologisch adviseur van Omgevingsdienst De Vallei (OddV)*. De beleidsadviseur ecologie van de gemeente Ede ziet een meerwaarde in het hebben van een ecologisch adviseur in dienst van de gemeente in plaats van de omgevingsdienst. De ecologisch adviseur bij de omgevingsdienst is namelijk alleen maar betrokken in het ontheffingsdeel, en indien hij bij de gemeente werkt is hij tevens op de hoogte van het gemeentelijk beleid. Hierdoor kan er meer gedaan worden dan enkel het adviseren over wettelijke aspecten. De beleidsmedewerker RO van de gemeente Barneveld beaamt dit. De gemeente Barneveld heeft geen eigen ecooloog in dienst waardoor er in planvorming niet meer wordt gedaan dan een natuurtoets. Het is dan ook opvallend dat vooral gemeentes die een eigen ecooloog in dienst hebben bezig zijn met het opstellen van SMP's waarbij er een ecologische plus wordt nagestreefd.

Tabel 9 Overzicht van beschikbare ecologische deskundigheid in gemeentes

Gemeente	Ecologische deskundigheid		
	Interne ecologische deskundigheid	Externe ecologische deskundigheid (Omgevingsdienst)	Stadsmerk certificering beleidsmedewerkers
Ede	X		X
Utrechtse Heuvelrug	X		X
Barneveld		X	X
Arnhem	X		X
Amersfoort	X		X

Er wordt door verschillende beleidsadviseurs beweert dat het gebrek aan ecologische deskundigheid vaak de oorzaak is dat er niet zorgvuldig gehandeld wordt. Doordat er te weinig adequate ecologische deskundigheid beschikbaar is, worden ecologische maatregelen vaak onterecht goedgekeurd of onjuist ingezet (Ecologisch adviseur EcoNatura, 2019). Daarom is tevens de *scholing van beleidsmedewerkers* betrokken in de planvorming en het opstellen en controleren van bestekken voor onderhoudswerkzaamheden van belang. In alle onderzochte gemeentes hebben deze medewerkers een cursus zorgvuldig handelen gevolgd (zie tabel 9). Werken volgens een gedragscode vergt kennis en kunde. Helemaal nu de gedragscode sectoraal wordt opgezet en ecologisch deskundigen verantwoordelijk zijn voor de project specifieke uitwerking ervan. Meestal wordt de uitwerking bij de opdrachtnemer gelegd. Bij de geïnterviewde groenaannemer zijn alle werknemers op een bepaald deskundigheidsniveau geschoold, corresponderend met hun functie binnen het bedrijf.

Met betrekking tot de ecologische deskundigheid aanwezig bij T&H op provinciaal niveau zijn de meningen verdeeld. Waar sommige gemeenteambtenaren tevreden zijn met T&H op gedragscodes, zijn andere gemeenteambtenaren van mening dat ze nog onvoldoende expertise hebben bij de provincie hiervoor. Bij RUD Utrecht moeten alle toezichthouders minimaal een hbo opleiding hebben gedaan in het studiegebied bos- en natuurbeheer of ecologie. De toezichthouder moet in staat zijn zich ter plekke een beeld te vormen van de ecologische waarden en moet begrijpen wat er in ontheffing, gedragscode en PvA staat. In gesprekken moet je als toezichthouder in staat zijn incorrectheden op te sporen, soms tegen het oordeel van de ter plekke zijnde ecooloog in. Voor strafrechtelijke handhaving voldoet een mbo opleiding strafrecht waarin je wordt opgeleid tot BOA. Het verschilt dus per functie welke ecologische deskundigheid vereist is. Bij IPC Groene Ruimte zijn ze momenteel bezig met het ontwikkelen van handhavingstraining op gedragscodes (Mede-ontwikkelaar IPC Groene Ruimte, 2019).

5.3.3.2 Operationele informatie

Ecologische kennis

Het verschilt per gemeente welke bronnen ze gebruiken voor het doen van soorteninventarisaties ten behoeve van ecologisch onderzoek (zie tabel 10 voor een overzicht). Sommige gemeentes maken hiervoor gebruik van *beheersystemen*, anderen van de Nederlandse Databank Flora en Fauna (NDFF) of hebben hun *eigen database*. Soms worden bronnen gecombineerd. *Lokale natuur- of soortenverenigingen* zijn erg belangrijk voor het verzamelen, invoeren en beheren van ecologische data. Zonder hen zouden ze bijvoorbeeld in de gemeente Amersfoort een veel lagere intensiteit van ecologische gegevens hebben (Beleidsmedewerker groenbeheer Amersfoort, 2019). De lokale natuur- en soortenverenigingen zijn ook een belangrijke bron van informatie voor toezichthouders en handhavers en uitvoerder. Het zijn vaak dit soort verenigingen die nauwlettend in de gaten houden wat er in de omgeving gebeurt en een melding maken als ze iets verdachts zien (Beleidsadviseur ecologie Utrechtse Heuvelrug, 2019; Coördinator toezicht en handhaving RUD Utrecht, 2019). Andere instanties die meldingen maken bij het bevoegd gezag T&H zijn de omgevingsdiensten en gemeentes. Daarnaast maken ook steeds meer burgers een melding (IPO taakgroep, 2019).

In het algemeen lijkt het dat veel gemeentes nog onvoldoende hun ecologische gegevens op orde hebben. De geïnterviewde groenaannemer zegt dat de gemeente in startgesprekken vaak niet of onvoldoende ecologische gegevens kan aanleveren. Soms kunnen soortenverenigingen nog extra informatie aanleveren, maar dit is lang niet altijd het geval. Het is onmogelijk om een ecologisch deskundige bij het maaien van soms honderden kilometers wegberm constant voorop te laten lopen ter controle. Deze situatie bekent dat uitvoerders vaak minder goed rekening kunnen houden met biodiversiteit dan dat ze soms zouden willen (Bedrijfsleider groenaaneming, 2019).

Tabel 10 Overzicht beschikbare ecologische kennis bij gemeentes

Gemeente	Ecologische kennis								
	Beheer-systeem (o.a. Greenpoint/ Geovisia)	NDFF	Lokale natuur-vereniging	Eigen data-base	Natuur-waarden-kaart	Bij12 kennis-documenten	Eigen gedrags-code	Stadswerk gedrags-code	Beleids-adviseur ecologie
Ede		X	X					X	X
Utrechtse Heuvelrug	X		X					X	X
Barneveld					X	X	X		
Arnhem		X	X						X
Amersfoort	X		X	X				X	X

Voor het bepalen of opstellen van soort-beschermingsmaatregelen wordt in de gemeente Barneveld gebruikgemaakt van hun *eigen gedragscode*. In andere gemeentes zijn de *ecologisch adviseurs* betrokken bij het bepalen hiervan, of worden de maatregelen bepaald aan de hand van de *Bij12 kennisdocumenten* of de *Stadswerk gedragscode*. Bij de nieuwe Stadswerk gedragscode wordt tevens een *handleiding* gepubliceerd waarin de functionele beschrijvingen uit de maatregelcatalogus van de gedragscode concreet staan uitgewerkt. De ecologisch adviseur van adviesbureau Ecologica (2019) wijst op het risico dat beleidsmedewerkers en uitvoerders te veel kunnen gaan vasthouden aan de soort-beschermingsmaatregelen zoals opgenomen in deze documenten, en hierdoor het project-specifieke advies van de ecologen uit het veld in de wind slaan. Naar gelang de mate van ecologische deskundigheid bij gemeentes afneemt, neemt de belangrijkheid van deze kennisdocumenten toe.

Procedurele kennis

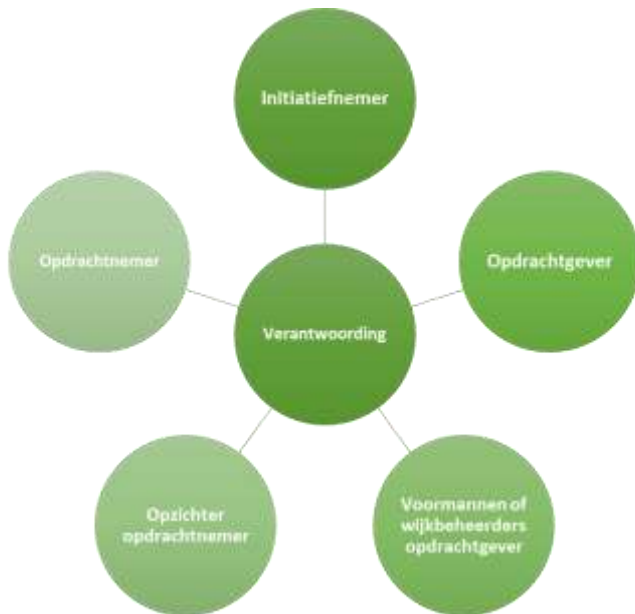
Gedragscodes hebben verschillende raakvlakken met gemeentes waarvoor verschillende procedurele kennis nodig is. Zo kan de gedragscode als vrijstelling op het natuuronderdeel in de omgevingsvergunningaanvraag gelden. Het is aan de gemeente om de volledigheidstoets te doen en te controleren of het natuuronderdeel terecht niet is aangevinkt. In de praktijk geven veel gemeentes aan nog niet klaar te zijn voor deze verantwoordelijkheid (zie ook: Farjon et al., 2018; Hunink, 2018). In de meeste gevallen geldt dat het natuurdeel nog niet zo goed tussen de oren zit bij voornamelijk de RO-afdeling. De beleidsadviseur ecologie van de gemeente Barneveld geeft aan dat ze bij hen in de gemeente een *stroomschema* gaan gebruiken zodat de beleidsmedewerkers weten waarop ze moeten controleren bij een aanvraag en consequent deze check gaan uitvoeren.

Het is aan T&H om in de gaten te houden of er geen verbodsbepalingen worden overtreden bij werkzaamheden in het veld. Door budgettekorten en gebrek aan tijd en expertise worden er echter minder vaak deskundige controles op naleving van de gedragscode verricht (zie ook: Tubbing, 2015; Van Veen et al., 2011). Zowel op gemeentelijk als op provinciaal niveau is er sprake van te weinig capaciteit en te veel werkzaamheden. De coördinator toezicht en handhaving van RUD Utrecht geeft aan dat ze wel meer op gedragscodes zouden willen controleren, maar dat dit dan ten koste gaat van andere werkzaamheden. De toezichthouder en handhaver van de provincie Gelderland sluit zich hierbij aan, en voegt toe dat ze tevens te weinig kennis hebben over de manier waarop er gehandhaafd kan worden op de Stadswerk gedragscode omdat ze pas sinds twee jaar bevoegd gezag hiervoor zijn. *Jurisprudentie* is een belangrijk hulpmiddel om meer duidelijkheid en uitleg te krijgen over de manieren waarop de termen uit de Wnb en de gedragscode geïnterpreteerd moeten worden en dus gehandhaafd kunnen worden. Tevens helpt de landelijke handhavingsstrategie om T&H nationaal te uniformeren.

Werken conform gedragscodes is bij de groenbeheerafdeling van alle geïnterviewde gemeentes bekend. Andere gemeentelijke afdelingen die in de openbare ruimte opereren zijn vaak onbekend met gedragscodes (Beleidsadviseur ecologie Amersfoort, 2019; Beleidsadviseur ecologie Utrechtse Heuvelrug, 2019; Beleidsmedewerker RO Barneveld, 2019). De beleidsadviseur ecologie van de gemeente Utrechtse Heuvelrug wijst op de potentie van gedragscodes om ook het zorgvuldig handelen van andere afdelingen te vergroten, zoals de afdeling civiele techniek. Immers, voor het leggen van een rioolpijp heb je verschillende machines nodig die ook de natuur kunnen verstoren. Dat de gedragscode bij de meeste groenbeheerafdelingen bekend is, betekent niet dat ze de gedragscode ook correct inzetten. Dit is zowel afhankelijk van de aanwezige ecologische deskundigheid als de procedurele inbedding van de gedragscode. Met betrekking tot de procedurele kennis organiseert Stadswerk in samenwerking met RVO *voorlichtingsactiviteiten* waarop wordt uitgelegd hoe je met de gedragscode moet werken. Dit vindt voornamelijk plaats in het eerste jaar na vaststelling, maar wordt ook na deze periode nog (op aanvraag) georganiseerd (Directeur Stadswerk, 2019).

5.3.3.3 *Gezag*

De verantwoordelijkheden liggen bij gedragscodes erg verspreid. Tevens zit er een verschil in de verantwoordelijkheid tot toezichthouden en de bevoegdheid om in te grijpen in een situatie. Na het gunningstraject wordt de opdracht verstrekt en wordt de PvA van kracht. Deze PvA geldt als bindend contract voor zowel de opdrachtgever als de opdrachtnemer (Bedrijfsleider groenaanneming, 2019). De gemeente als opdrachtgever is verantwoordelijk om toe te zien of de werkzaamheden in het veld conform de gedragscode worden uitgevoerd (Directeur Stadswerk, 2019). Uit ervaring vertelt de toezichthouder en handhaver van de provincie Gelderland (2019) dat het toezicht van opdrachtgevers vaak minimaal is. Bij gemeentes met een eigen buitendienst zouden de *voormannen* toezicht moeten houden op de PvA's. Indien een gemeente geen eigen buitendienst heeft, dan doen de *wijkbeheerders* dit (Beleidsmedewerker groenbeheer Amersfoort, 2019). De *opzichter* van de opdrachtnemer is verantwoordelijk om te controleren of de werknemers in het veld voldoen aan de kwaliteitseisen. Tenslotte houdt de provincie toezicht op het gehele werkproces en zijn zij bevoegd om handhavend op te treden indien er een verbodsbepaling wordt overtreden. Afhankelijk van de afspraken die zijn gemaakt tussen de verschillende actoren betrokken bij de ruimtelijke ingreep, bepaalt de toezichthouder of handhaver wie hij benadert (zie figuur 17). Het gehele proces van toezicht is dus erg afhankelijk van persoonlijke interpretaties van de situatie en tevens de motivatie en integriteit om actie te ondernemen indien iets niet klopt



Figuur 17 Verdeling verantwoordelijkheden ruimtelijke ingreep en aanspreekpunt T&H (auteur, 2019)

5.3.3.4 Macht

De gedragscode bevat voorschriften, en bij het voldoen aan deze voorschriften kan er sprake zijn van machtsinvloeden. In de interviews is meerdere malen genoemd dat de ecologisch deskundige in dienst van de opdrachtgever of opdrachtnemer met twee petten op aan het werk kan zijn (Beleidsadviseur ecologie Ede, 2019; Beleidsadviseur ecologie Utrechtse Heuvelrug, 2019; Coördinator toezicht en handhaving RUD Utrecht, 2019; Toezichthouder en handhaver Gelderland, 2019; Toezichthouder en handhaver RUD Utrecht, 2019). Enerzijds is hij dienst van iemand die bepaalde belangen wil nastreven, anderzijds heeft hij de morele verplichting om integer ecologisch advies op te stellen. Deze twee gaan niet altijd samen met elkaar. De kwaliteit van het ecologisch advies kan lijden onder deze belangenverstremeling. Hier gaat de uitdrukking “wie betaalt, bepaalt” op. Er wordt door toezichthouders en handhavers en verschillende beleidsadviseurs ecologie benadrukt dat onder andere om deze reden T&H op gedragscodes van groot belang is. Maar ook bij T&H kan er sprake zijn van macht. Sommige handhavingsszaken worden vermeden omdat dit tot vragen kan leiden bij het publiek en ten nadele van de populariteit van de bestuurders kan werken (Beleidsadviseur groene regelgeving Utrecht, 2019). Er vindt dus ook sturing vanaf bestuurlijk niveau plaats, onder andere middels prioritering van handavingsaspecten.

5.3.4 Gepercipieerde ecologische effectiviteit

De gepercipieerde ecologische effectiviteit is over de gehele linie van geïnterviewde actoren aan de gebruikerskant niet heel hoog te noemen. Er worden verschillende aspecten genoemd die de ecologische effectiviteit van gedragscodes relatief laag zouden maken. Deze aspecten variëren van een

te juridische insteek van gedragscodes tot aan het slecht uitvoeren van soort-beschermende maatregelen in de praktijk. Gedragscodes zouden echter wel bijdragen aan het vergroten van het bewustzijn met betrekking tot natuuraspecten in de voorbereiding en realisatie van ruimtelijke ingrepen. In de volgende alinea's worden deze verschillende argumenten uiteengezet. Een overzicht van de factoren die de ecologische effectiviteit van gedragscodes negatief zou beïnvloeden staat in tabel 11.

Tabel 11 Factoren negatief van invloed op de ecologische effectiviteit van gedragscodes. RVO's kolom is leeg want die hebben geen factoren genoemd in de interviews

Factoren gedragscode negatieve invloed ecologische effectiviteit	Genoemd door				
	Gemeente-ambtenaren	Provincies	T&H provincies	Groen-aannemer	RVO
Te laat onderdeel in beleidsproces	X				
Uithollen ecologische onderzoeksplicht (niet expliciet verplicht stellen nader onderzoek)		X			
Te veel voorschriften zitten ambitieuze doelen in de weg	X				
Te abstract-geformuleerde voorschriften	X	X	X		
Te grote verantwoording ecologisch deskundigen i.r.t. certificeringseisen (onvoldoende ecologische deskundigheid)	X		X		
Onvoldoende reikwijdte werkzaamheden ruimtelijke ingreep	X				
Voorschriften verwateren door vele vertaalslagen tussen werkvoorschriften	X		X		
Incorrecte toepassing soort-beschermende maatregelen in het veld	X		X		
Geen evaluatie/ monitoringsprotocol in gedragscode	X	X	X		
Bezuïgen bestekpost flora en fauna door concurrentie				X	

De meeste geïnterviewden zijn het met elkaar eens dat gedragscodes bijdragen aan het vergroten van het bewustzijn. Doordat gedragscodes in toenemende mate verplicht worden gesteld in contractvorming en projecten, is de bekendheid van aspecten waarmee rekening gehouden moet worden in het kader van natuurwetgeving vergroot. De bedrijfsleider van de geïnterviewde groenaanneming merkt dat de bewustwording van natuur door de verplichte certificering in zorgvuldig handelen vergroot is onder zijn werknemers. De beleidsadviseur ecologie van de gemeente Utrechtse Heuvelrug zegt dat de certificering bij hun buitendienst ervoor zorgt dat de persoonlijke interesse groeit voor natuur. Daarentegen wijst de beleidsadviseur ecologie van de gemeente Ede erop dat de

bewustwording voor zorgvuldig handelen in kader van de algemene zorgplicht (dus niet alleen de beschermde soorten) niet verbeterd wordt door gedragscodes. De Wnb en gedragscodes richten zich volgens hem te veel op het beschermen van bepaalde soorten, waardoor het gehele natuursysteem uit het oog verloren wordt. Hij legt uit dat als je een zwarte specht wilt beschermen, je dat niet alleen redt door hem een beschermde status te geven. Dan moet je ook de gehele gerelateerde voedselketen beschermen want anders klappt het systeem alsnog in elkaar. Hij gelooft dan ook niet erin dat sec natuurwetgeving voldoende is om aan de doelstellingen van behoud en versterking van biodiversiteit te voldoen. Hiervoor is goed natuurbeleid nodig. Gedragscodes zijn hiervoor onvoldoende ecologisch effectief omdat ze aan de uitvoeringskant zitten en hierdoor te laat betrokken worden in het beleidsproces.

Verschillende geïnterviewden vinden dat de hoeveelheid juridische regels waaraan voldaan moet worden volgens de Wnb en gedragscodes grotere ambities met betrekking tot het verhogen van biodiversiteit in de weg zitten. Deze regels geven enerzijds houvast om zorgvuldig handelen te waarborgen, maar zaaien anderzijds verwarring over de manier waarop ze ingezet kunnen worden (Beleidsmedewerker groenbeheer Amersfoort, 2019; Beleidsadviseur openbare ruimte Arnhem, 2019). De discretionaire ruimte in gedragscodes creëert onzekerheid en onduidelijkheid over wat de juiste manier van handelen is. Goedwillende actoren ervaren dit als belemmering voor het behalen van bepaalde doelen, terwijl kwaadwillende actoren deze ruimte als kans ervaren en de grenzen van de wetgeving opzoeken vaak ten koste van natuur (Toezichthouder en handhaver Gelderland, 2019). De discretionaire ruimte wordt door verschillende toezichthouders, handhavers en ecologisch adviseurs dan ook als verslapping van de natuurwetgeving ervaren.

De geïnterviewde toezichthouders en handhavers vinden dat gedragscodes niet goed worden uitgewerkt in de praktijk. Er wordt slecht geïnventariseerd en de communicatie is ondermaats. De mogelijkheden om hierop te handhaven zijn ontoereikend. Bovendien vindt de toezichthouder en handhaver van de provincie Gelderland dat er onvoldoende rekening gehouden wordt met de Svl van soorten. Door het ontbreken van informatie over de lokale Svl van een soort in relatie tot de Svl van dat soort op hogere schaal, ontstaat er onduidelijkheid over de bewezen effectiviteit van de getroffen maatregel voor dat soort. RVO ziet het ontbreken van informatie over de Svl niet als probleem bij het goedkeuren van gedragscodes. Zij redeneren omgekeerd en zeggen dat de bewezen effectieve maatregelen juist een negatief effect op de Svl uitsluiten (Juridisch beoordelaar gedragscodes RVO, 2019).

De discretionaire ruimte in gedragscodes zou volgens Stadswerk door ecologisch deskundigen geconcretiseerd moeten worden, waardoor de uitvoerders in het veld weten wat ze moeten doen om

rekening te houden met de ecologische waarden. De geïnterviewde ecologisch adviseurs en toezichthouders en handhavers uiten echter hun twijfels over deze werkwijze en de geformuleerde deskundigheidsniveaus. De ervaring van de geïnterviewde toezichthouders en handhavers is dat er vaak gesjoemeld wordt met de certificeringseisen (Coördinator toezicht en handhaving RUD Utrecht, 2019; Toezichthouder en handhaver Gelderland, 2019; Toezichthouder en handhaver RUD Utrecht, 2019). Bovendien worden er vaak onderaannemers ingehuurd, waardoor de opdrachtgever geen zicht heeft op de certificeringen van de daadwerkelijke werknemers in het veld. Tenslotte zegt het hebben van een certificaat nog niet dat de werknemer daadwerkelijk ervaring, kennis en kunde heeft. Dit hangt voor een groot deel samen met de persoonlijke motivatie van de werknemer. Volgens de ecologisch adviseurs is de cursus zorgvuldig handelen ontoereikend voor de verantwoordelijkheid die de ecologisch deskundigen dragen in het veld.

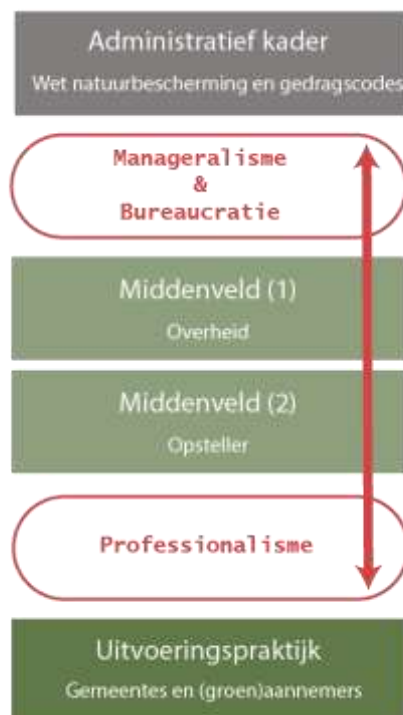
Naast de ecologische deskundigheid, is ook de reikwijdte van de gedragscode en dus van de soort-beschermende maatregelen die worden toegepast discutabel. Gedragscodes schrijven namelijk niet voor alle aan een ruimtelijke ingreep gerelateerde werkzaamheden soort-beschermende maatregelen voor. Denk hierbij aan sleuven graven voor pijpleidingen en kabels of het neerleggen van betonplaten voor de machines. Ook dit soort werkzaamheden hebben een ecologische impact. Bovendien reikt deze ecologische impact verder dan het plangebied. Volgens de beleidsadviseur ecologie van de gemeente Utrechtse Heuvelrug wordt deze ecologische impact buiten het plangebied (het zogenaamde onderzoeksgebied) onvoldoende meegenomen in de onderzoeksplicht van gedragscodes.

Ondanks dat RVO stelt dat de soort-beschermende maatregelen zoals opgenomen in de maatregelcatalogi van gedragscodes allemaal bewezen effectief zijn, hangt dit uiteindelijk af van de manier waarop ze in de praktijk worden toegepast. De maatregelen worden door onvoldoende ecologische deskundigheid vaak verkeerd geïmplementeerd zonder bijvoorbeeld over de verschillende omgevingseisen voor de levenscycli van desbetreffende soort na te denken (Ecologisch adviseur EcoNatura, 2019). Vaak heeft de opdrachtgever weinig zicht op de uitvoering. Er zitten zoveel vertaalslagen tussen de gedragscode en de werkinstructie waarmee medewerkers in het veld werken: van gedragscode naar bestek, naar werkbesteding, werkopdracht, PvA en werkinstructie. Door al deze vertaalslagen verwateren de regels (Beleidsadviseur ecologie Ede, 2019; Toezichthouder en handhaver Gelderland, 2019). Ook door de lange planningsprojecten en de vele wisselende functiebekleders die betrokken zijn bij planvorming verwateren de regels. Monitoring zou inzicht moeten geven in de ecologische effectiviteit van de maatregelen, maar vindt in de praktijk weinig plaats volgens de gesproken participanten. De beleidsmedewerker groenbeheer van de gemeente Amersfoort zegt dat ze wel zelf monitoring kunnen organiseren, maar dat het gemeentebestuur hiervoor dan wel geld vrij

moet maken. Meestal zijn er andere prioriteiten waardoor er geen geld is voor monitoringsprotocollen. Indien er gebruikgemaakt wordt van andere certificeringen zoals Groenkeur of Kleurkeur in aanbestedingsprocedures ligt monitoring wel vastgelegd in de werkzaamheden. De beleidsadviseur ecologie van de gemeente Ede vindt deze certificeringen dan ook een betere ecologische effectiviteit hebben. Tenslotte voegt de bedrijfsleider van de geïnterviewde groenaaneming toe dat het verwerken van de voorwaarden van de gedragscode in reguliere bestekposten de gedragscode ecologisch minder effectief maakt omdat op de bestekpost als eerste bezuinigd wordt om de concurrentiepositie in de aanbestedingsprocedure te vergroten. Ook dit kan dus de manier waarop maatregelen in het veld worden uitgevoerd beïnvloeden.

5.4 Geïdentificeerde beleidsuitvoeringsstijlen

Het bieden van discretionaire ruimte in de administratieve kaders van de Wnb en gedragscodes laat een veelzijdig beeld in de beleidsuitvoering zien. Op basis van de interviewresultaten zijn drie ideaaltypische beleidsuitvoeringsstijlen geïdentificeerd: de managerialistische, bureaucratische en professionele beleidsuitvoeringsstijl. De drie stijlen zijn geïdentificeerd op verschillende niveaus, en beïnvloeden elkaar in de praktijk (zie figuur 18). In de volgende paragrafen worden de stijlen toegelicht.



Figuur 18 Geïdentificeerde beleidsuitvoeringsstijlen geïndiceerd in rood in het aangepaste analytische raamwerk op basis van de interviewresultaten (auteur, 2019)

5.4.1 Opstelfase: combinatie managerialisme en bureaucratie

In de opstelfase zijn twee typen beleidsuitvoeringsstijlen onderscheiden: managerialisme en bureaucratie. Ten grondslag aan het in het leven roepen van gedragscodes ligt de behoefte aan administratieve lastenvermindering. De manier waarop er met de discretionaire ruimte in de Wnb wordt omgegaan hangt dus samen met het streven tot deregulering en een grotere efficiëntie in beleidsuitvoering, corresponderende met de managerialistische beleidsuitvoeringsstijl. Dit uit zich in de praktijk in het stellen van minimale vereisten voor het opstellen en toepassen van een gedragscode. Omdat het Rijk verplicht is te voldoen aan de Europese natuurwetgeving, en de gedragscode als vrijstellingsregeling gebruikt kan worden, is er nog wel de behoefte zicht te houden op de manier waarop ermee gewerkt wordt. Daarom is het proces van werken met een gedragscode geformaliseerd, corresponderende met de bureaucratische beleidsuitvoeringsstijl. Zo zijn er verschillende documenten verplicht bij werken met een gedragscode, zoals het goedkeuringsbesluit, een plan van aanpak en een ecologisch werkprotocol. De wettelijk geconditioneerde zelfregulering is in feite dus ook een uitwerking van de bureaucratische beleidsuitvoeringsstijl omdat op deze wijze controle gehouden wordt op de manier waarop gedragscodes geïtiliseerd worden. De behoefte aan controle uit zich tenslotte in een ander kenmerk van de bureaucratische beleidsuitvoeringsstijl, namelijk de hiërarchisch georganiseerde T&H op gedragscodes. Dit houdt in dat er een bevoegd gezag T&H is aangesteld die gebruik kan maken van wettelijk vastgelegde interventie maatregelen voor het corrigeren van non-conform gedrag.

5.4.2 Gebruikersfase: professionalisme

De Stadswerk gedragscode vaart op een professionele beleidsuitvoeringsstijl. De generiek opgestelde regels (voorschriften of open-normformuleringen) dienen als kader waarbinnen uitvoerders vrij zijn te handelen op de door hen best geachte manier voor een specifieke situatie. *“De waarde van toepassing van... [formele]... regels wordt afgewogen tegen de doeleinden van de uitvoering of de te verwachten effecten”* (Terpstra & Havinga, 1999:53). Het bereiken van het beleidsdoel gaat dus boven de expliciete toepassing van de regels. De uitvoerder wordt geacht deskundig te zijn. Deze deskundigheid is verworven middels een door Stadswerk gecertificeerde cursus.



6 Discussie

In dit hoofdstuk wordt onderzocht hoe de drie beleidsuitvoeringsstijlen met elkaar in verhouding staan in de praktijk, en wat dit betekent voor de uitwerking van de oorspronkelijke verwachtingen van gedragscodes: administratieve lastenvermindering zonder aan ecologische effectiviteit in te leveren (paragraaf 6.2). Alvorens dit te onderzoeken, wordt er in paragraaf 6.1 ingegaan op de limitaties van het onderzoek om de bevindingen beter te kunnen duiden. Vervolgens wordt er in de paragrafen 6.3 en 6.4 aandacht besteed aan respectievelijk het SMP en de Omgevingswet. Bij de bespreking van het SMP wordt er een vergelijking getrokken met gedragscodes. In paragraaf 6.4 wordt er een doorkijkje gegeven naar de kansen en bedreigingen van gedragscodes onder Omgevingswet, en voor de Omgevingswet zelf. Het hoofdstuk wordt afgesloten met het plaatsen van de bevindingen in de bredere maatschappelijke en wetenschappelijke discussie in paragraaf 6.5.

6.1 Limitaties onderzoek

Zoals besproken is in hoofdstuk 3 is er sprake van een relatief hoge non-inclusie graad van benaderde participanten. Hierdoor zijn er uiteindelijk vooral veel mensen uit het ecologisch beleidsveld en participanten met affiniteit voor natuur geïnterviewd. Er zijn minder mensen uit de uitvoeringsdiensten geïnterviewd waardoor het beleidsveld RO en groenbeheer ondervertegenwoordigd is in dit onderzoek. Dit heeft waarschijnlijk het beeld van dit onderzoek beïnvloed dat gedragscodes ook veel als administratieve last worden gezien in plaats van middel tegen administratieve lastenvermindering. Bovendien is dit waarschijnlijk de reden dat het SMP vaak als goed alternatief is genoemd, omdat hiermee een ecologische plus behaald kan worden.

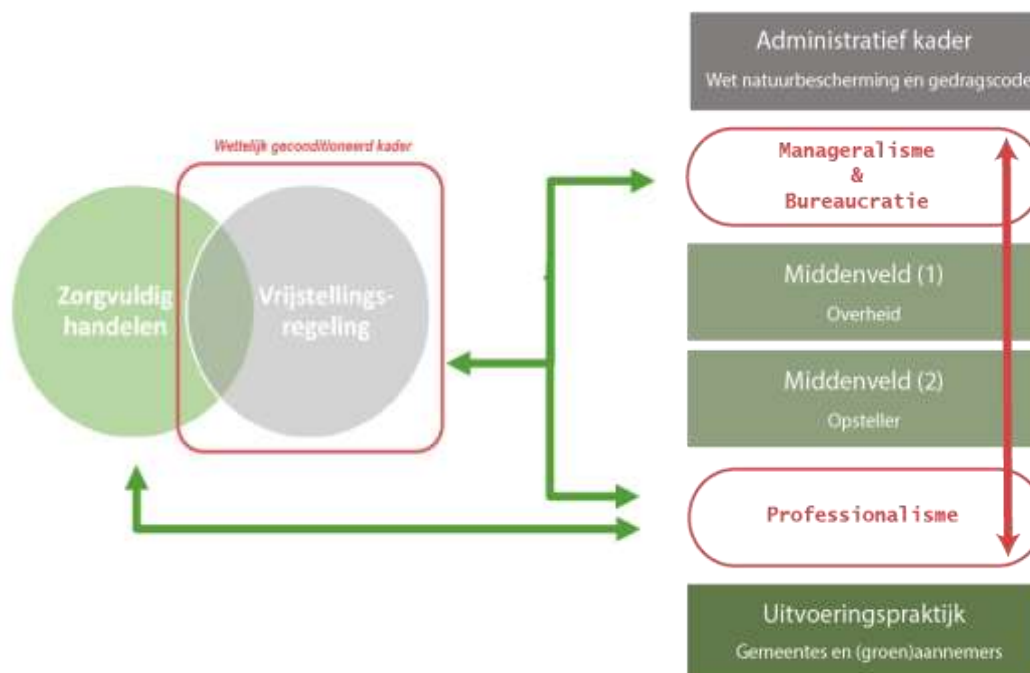
Tevens is de grootte van de geïnccludeerde gemeentes van invloed op de manier waarop er invulling wordt gegeven aan de gedragscode. In dit onderzoek zijn (m.u.v. de gemeente Arnhem) middelgrote gemeentes geïnccludeerd. In middelgrote gemeentes worden werkzaamheden minder sectoraal onderverdeeld over verschillende afdelingen, dan het geval is bij grote gemeentes. In grote gemeentes kunnen veel verschillende afdelingen betrokken zijn bij de hantering van de BB&O en RO&I gedragscodes, waar in middelgrote gemeentes dit hoofdzakelijk bij de afdelingen RO en groen(beheer) ligt. Onderzoek naar het functioneren van gedragscodes in grote gemeentes zal dus andere resultaten opleveren met betrekking tot de manier waarop uitvoering wordt gegeven aan gedragscodes.

Tenslotte zijn alle interviewresultaten gebaseerd op ervaringen met de huidige Stadswerk gedragscode of een eigen gedragscode die nog zijn opgesteld onder de voormalige Flora- en Faunawet. De soortenlijsten van de gedragscode onder de Flora- en Faunawet komen daarom nog niet overeen met de nieuwe soortenlijsten van de Wnb. Sommige participanten gaven aan dat ze daarom momenteel

niet of anders werken met de gedragscode. De komst van de nieuwe Stadswerk gedragscode doet al wel verwachtingen groeien bij de participanten, mede omdat de eigen gedragscode van sommige van de participanten hierdoor in de wacht is gezet. Er is door de participanten dus al wel goed nagedacht over de waarde die een nieuwe gedragscodes zou kunnen leveren.

6.2 Drie beleidsuitvoeringsstijlen & één gedragscode

Het verschil in gehanteerde beleidsuitvoeringsstijlen lijkt samen te hangen met de primair toegeschreven functie aan gedragscodes door de partijen die de discretionaire ruimte utiliseren. Het formaliseren van het werkproces van gedragscodes lijkt vooral van belang te zijn indien gedragscodes gebruikt worden als vrijstellingsregeling voor de verbodsbepalingen in de Wnb. Het is dan verplicht om aan te kunnen tonen dat je zorgvuldig gehandeld hebt en zoveel mogelijk schade hebt geprobeerd te voorkomen. Indien dit niet mogelijk is, moet je dit aantonen, en tevens aantonen dat je op de juiste manier schade aan soorten hebt beperkt. In tegenstelling tot het Rijk, ziet Stadswerk de gedragscode primair als instrument ter voorkoming van schade. Formalisering en efficiëntie spelen in mindere mate een rol, en professionaliteit van de beleidsuitvoerder staat centraal in de manier waarop er omgegaan wordt met de discretionaire ruimte. Om toch te voldoen aan de eisen van het Rijk, worden er open-normformuleringen opgesteld, waardoor formalisering ook in dit werkproces een plek krijgt, maar er tevens handelingsvrijheid aan de beleidsuitvoerder wordt gelaten. In figuur 19 staat de relatie tussen de functies van de gedragscode en de gehanteerde beleidsuitvoeringsstijlen weergegeven.



Figuur 19 Relatie tussen functies gedragscode en beleidsuitvoeringsstijlen (auteur, 2019)

6.2.1 Conflicterende beleidsuitvoeringsstijlen

In de praktijk lijken de drie beleidsuitvoeringsstijlen met elkaar te conflicteren. Het lijkt erop dat deze conflicten verhinderen dat gedragscodes voldoen aan de verwachtingen waarvoor ze oorspronkelijk gecreëerd zijn: administratieve lastenvermindering, zonder aan ecologische effectiviteit in te leveren. Bovendien zou het leiden tot het ontbreken van toezicht op het gebruik van gedragscodes (een in de Habitatrichtlijn opgenomen verplichting, zie de volgende paragraaf). In de volgende paragrafen worden de gevolgen van de drie beleidsuitvoeringsstijlen voor ieder van deze verwachtingen verder besproken.

6.2.1.1 Administratieve lastenvermindering of -vermeerdering?

Het Rijk wil deregulering nastreven middels gedragscodes, maar is tevens gebonden aan de Habitatrichtlijn waarin de monitoringsverplichting staat opgenomen: *“Member States shall undertake surveillance of the conservation status of the natural habitats and species referred to in Article 2 with particular regard to priority natural habitat types and priority species”* (in: Cliquet, 2014:726). Het Europese Hof (2006) heeft gesteld dat *“the surveillance obligation is fundamental to the effectiveness of the Habitats Directive and it must be transposed in a detailed, clear and precise manner”* (in: Schoukens & Bastmeijer, 2014:16). Hieruit volgende heeft het Rijk tevens de verantwoording om toezicht te houden op de manier waarop er met gedragscodes wordt gewerkt. Hiertoe is onder andere ingezet op formalisering van het werkproces van gedragscodes. Doordat gebruikers van gedragscodes verantwoordelijk zijn voor het bijhouden van documentatie gedurende het werkproces, zou de overheid in staat zijn om te controleren op nalevingsgedrag. Teneinde toezicht en handhaving op naleving van de open-normformuleringen in gedragscodes mogelijk te maken, is concretisering ervan nodig. Hoewel gedragscodes dus een geliefd instrument zijn onder de aanhangers van deregulering (Aalders, 2008; Antonucci & Scocchi, 2018), is het de vraag in hoeverre ze daadwerkelijk leiden tot administratieve lastenvermindering indien er concretisering ten behoeve van formalisering nodig zijn.

In de literatuur wordt beargumenteerd dat deregulering op het ene beleidsniveau leidt tot overregulering op het andere beleidsniveau. Waar het Rijk discretionaire ruimte geeft aan de maatschappelijke sectoren, verplaatst hiermee de regeldruk ook naar deze sectoren. Zij worden belast met het concretiseren van de regelgeving teneinde aantoonbaar conform de Wnb te werken en zich te kunnen beroepen op de gedragscode als vrijstellingsregeling (Aalders, 2008:141; Bakker & Van Waarden, 1999a; Vogel, 1996; Westerman, 2012). De interviews wijzen dan ook op het ervaren van administratieve lastenvermeerdering in plaats van vermindering door gemeentes. Hoewel er bij gebruik van gedragscodes geen preventieve toetsing nodig is in tegenstelling tot ontheffingen, geven

veel gemeentes toch de voorkeur aan ontheffingen. Waar ontheffingen alleen voor specifieke gevallen administratieve lasten opleveren, ervaren ze bij het vaststellen van een gedragscode deze continu door de benodigde concretisering en de hiermee gepaard gaande onzekerheden of er wel conform de Wnb wordt gewerkt.

Tenslotte stelt de monitoringsverplichting in de Habitatrichtlijn dat RVO als beoordelaar van gedragscodes eindverantwoordelijk is voor het verzamelen van ecologische gegevens met betrekking tot de effecten van gedragscodes op de aanwezige soorten in desbetreffend plangebied (Cliquet, 2014). RVO heeft echter geen verdere uitwerking gegeven aan de monitoringsverplichting en stelt dat dit de verantwoording van de opstellers van gedragscodes is. Stadswerk heeft geen monitoring opgenomen in de gedragscode omdat hiertoe geen verplichting wordt gesteld door RVO. Stadswerk heeft enkel de evaluatieplicht op algemene lijnen uitgewerkt. Deze evaluatieplicht is veelal gericht op de gebruikerservaring met gedragscodes, en minder op de ecologische effectiviteit ervan. In de volgende paragraaf wordt er verder ingegaan op de gevolgen van de beleidsuitvoeringsstijlen voor ecologische effectiviteit van gedragscodes.

6.2.1.2 Certificeringen, Ecologische deskundigheid & Ecologische effectiviteit

Volgende uit de interviewresultaten lijken vooral gemeentes met relatief weinig ecologische deskundigheid in huis gedragscodes een fijn instrument te vinden, veelal als naslagwerk (zie ook hoofdstuk 5.3 en 6.3). Met de komst van de nieuwe Stadswerk gedragscode komt hier vermoedelijk verandering in. Omdat de Stadswerk gedragscode voor de gehele gemeentelijke sector toepasbaar moet zijn, worden de soort-beschermende maatregelen niet meer concreet omschreven maar enkel functioneel opgesteld. De nieuwe gedragscode verplicht gemeentes dus om meer ecologische deskundigheid in huis te halen om in staat te zijn met de gedragscode te werken. In de literatuur wordt er al gewezen op de positieve invloed van gedragscodes op de bewustwording van natuurwaarden in ruimtelijke ontwikkelingsprocessen (Broekmeyer et al., 2013; Van Veen et al., 2011). Deze bewustwording betreft voornamelijk het uitvoeren van ecologisch onderzoek voor aanvang van de werkzaamheden. In de literatuur worden de uitvoering van soort-beschermende maatregelen en het verzamelen van ecologische gegevens na afloop van de werkzaamheden echter als zwakke punten van gedragscodes beschouwd (Bastmeijer & Van Kreveld, 2017; Van Veen et al., 2011). Zoals in figuur 20 staat weergegeven zijn de mate van ecologische deskundigheid waarmee deze twee activiteiten worden uitgevoerd bepalend voor de ecologische effectiviteit van gedragscodes.

Dit leidt tot een ander gevolg van de samenloop van drie beleidsuitvoeringsstijlen in de praktijk: het voldoen aan de formalisering garandeert niet ecologische deskundigheid en normconform handelen. De geïnterviewde toezichthouders wijzen dan ook op situaties in de praktijk waarin er naar

hun oordeel te weinig ecologische deskundigheid was, maar er wel sprake was van de juiste certificering. Dit resulteert in situaties waarin formeel gezien voldaan wordt aan de juridische eisen, maar de soort-beschermdende maatregelen incorrect worden toegepast in de praktijk resulterende in een lage ecologische effectiviteit.



Figuur 20 Relatie ecologische deskundigheid en ecologische effectiviteit. Uitvoering en monitoring zijn twee zwaktes van gedragscodes (auteur, 2019)

Uitvoering soort-beschermdende maatregelen

Verschillende soort-beschermdende organisaties en ecologische adviesbureaus maken zich zorgen om de ecologische effectiviteit van de in de gedragscode opgenomen soort-beschermdende maatregelen (Van Egmond & Ruijs, 2016; Van Veen et al., 2011). Dit betreft de effectiviteit van verschillende aspecten waaronder de wetenschappelijk bewezen werkzaamheid van het ontwerp van de maatregelen en de correcte plaatsing ervan (Broekmeyer & Pleijte, 2016). RVO staat alleen bewezen effectieve soort-beschermdende maatregelen toe in de goedkeuring van gedragscodes. RVO kan wel stellen dat het ontwerp bewezen effectief is, maar uiteindelijk hangt de ecologische effectiviteit af van de manier waarop de maatregel wordt uitgevoerd. Soort-beschermdende maatregelen worden pas als ecologisch effectief beschouwd als ze op het juiste moment worden ingezet (o.a. seizoen, fase in bouwproject), op een correcte manier worden ingezet (door een ecologisch deskundige) en ze volledig worden uitgevoerd (Van Veen et al., 2011). Doordat ecologische deskundigheid vaak mist bij de opdrachtgevers en/of opdrachtnemers, is het de vraag of gedragscodes voldoende bescherming bieden aan natuurwaarden bij ruimtelijke ingrepen. Ook al is er voldaan aan de juiste certificering, uiteindelijk zijn expertise, persoonlijke motivatie, tijd en machtsverhoudingen bepalend voor de manier waarop gehandeld wordt. Enkel het hebben van een certificaat verzekert immers niet dat de beleidsuitvoerder daadwerkelijk capabel en gemotiveerd is om normconform te werken, noch verzekert het dat er de tijd en/of mogelijkheid is om dit te doen in verband met machtsverhoudingen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Verschillende onderzoeken laten dan ook zien dat in de praktijk mitigerende en compenserende maatregelen niet, niet op tijd of onvoldoende worden

uitgevoerd (o.a. Broekmeyer & Pleijte, 2016; Van Leeuwen et al., 2014; Van Veen et al., 2011). De factoren negatief van invloed zijnde op de ecologische effectiviteit genoemd door actoren uit de gebruikersfase lijken dit beeld te bevestigen (zie Hoofdstuk 5.3.4).

Monitoring soort-beschermende maatregelen

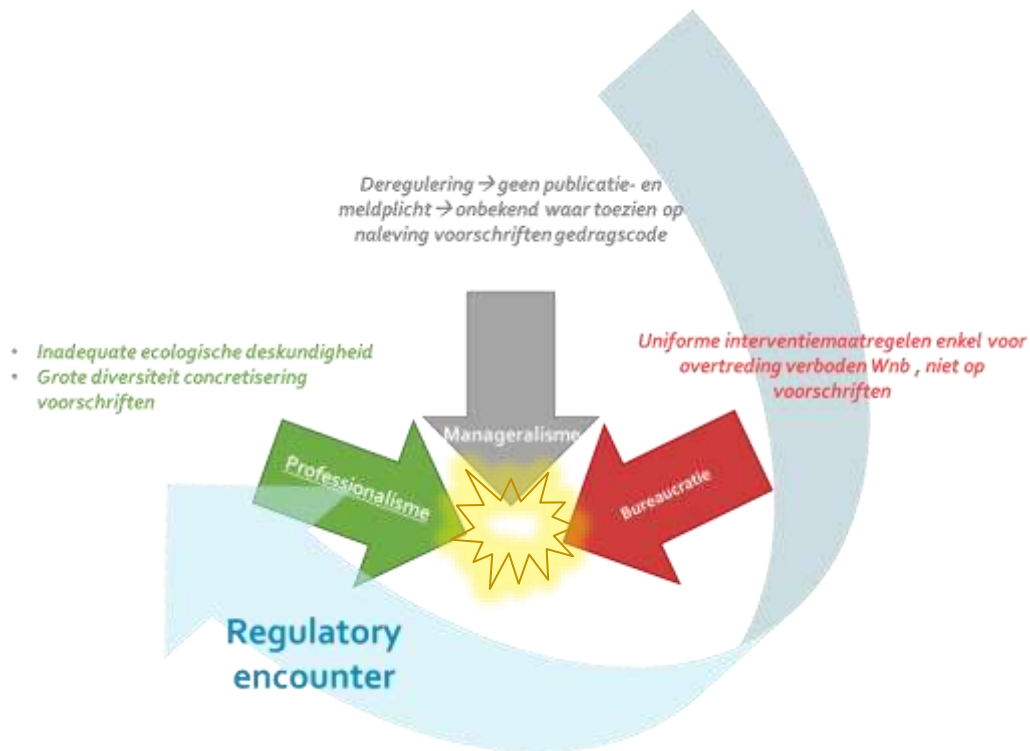
Verschillende onderzoeken wijzen op het belang van monitoring van de gedragscodes om de onzekerheden met betrekking tot ecologische effectiviteit van soort-beschermende maatregelen als het ware “weg te monitoren” middels het “hand aan de kraan” principe (Adams et al., 2017; Broekmeyer & Pleijte, 2016; Kistenkas, 2017; Schuurbijs et al. 2009; Smits & Bos, 2016, Van Veen et al., 2011). Bovendien kan alleen via monitoring rekening gehouden worden met de cumulatieve effecten van gedragscodes als vrijstellingsregeling voor dezelfde populaties van een soort (Ministerie van Economische Zaken, 2016: 18).

Van Veen et al. gaven in 2011 al aan dat er sprake was van te weinig monitoring op natuurwetgeving in het algemeen, en gedragscodes in het bijzonder. De resultaten van dit afstudeeronderzoek lijken dit beeld te bevestigen. Kennishiaten in goede monitoringsprotocollen en de hoge monitoringskosten worden in de literatuur aangedragen als reden waarom weinig gemonitord wordt (Farjon et al., 2018). Beide redenen komen ook in de interviewresultaten van dit onderzoek naar voren. Waar de provinciale onderzoeksagenda te weinig bijdraagt aan het vergaren van kennis over onder andere monitoringsprotocollen, komt in de interviews duidelijk naar voren dat noch de opdrachtgever, noch de opdrachtnemer zich verantwoordelijk voelt voor het dragen van de monitoringskosten. Waar de keuze voor het dragen van deze kosten bij de gemeente als opdrachtgever vaak afhangt van de politieke doelstellingen van het gemeentelijke bestuur, hangt de keuze bij de opdrachtnemer af van de concurrentiepositie met andere partijen waarin ze zich bevinden.

Feit is dat de minister na een periode van 5 jaar op basis van een evaluatie van doelbereik en doeltreffendheid van de gedragscode moet bepalen of deze met een nieuw termijn van 5 jaar verlengd wordt. Door het ontbreken van adequate monitoringsresultaten constateren Van Veen et al. (2011: 12) dat een evaluatie van gedragscodes op basis van deze criteria niet mogelijk is. Op basis van de huidige werkwijze lijkt dus onvoldoende bijgedragen te worden aan de monitoringsverplichting zoals opgenomen in de Habitatrichtlijn, en lijkt de verlenging van gedragscodes primair gebaseerd te zijn op “gebruikersgemak” en veel minder op de effecten op biodiversiteit. In feite berust de discussie over de ecologische effectiviteit van gedragscodes dus voornamelijk op aannames, omdat er te weinig ecologisch onderzoek is gedaan om daadwerkelijk conclusies te kunnen trekken.

6.2.1.3 Ontbreken regulatory encounter

De confrontatie tussen handhaver en gecontroleerde- de *regulatory encounter*- is zo goed als bepalend voor de naleving van regelgeving (o.a. Aalders, 2008; Fairman & Yapp, 2005; Hawkins, 1984; Vogel, 1996). Echter zorgt de samenloop van beleidsuitvoeringsstijlen in de praktijk dat deze *regulatory encounter* vaker niet dan wel plaatsvindt (zie figuur 21).



Figuur 21 Conflicterende beleidsuitvoeringsstijlen in de praktijk resulterende in ontbreken van regulatory encounter (auteur, 2019)

Eén van de manieren waarop administratieve lastenvermindering door het Rijk wordt nagestreefd is door geen publicatie- en meldingsplicht op te nemen in gedragscodes (Broekmeyer & Pleijte, 2016; Tubbing, 2015, 2016; Van Delft, 2018; Van Veen et al., 2011). Hierdoor weten toezichthoudende instanties vaak niet op welke locaties gedragscodes worden ingezet. Dit gegeven in combinatie met de flinke afname in capaciteit bij toezichthoudende instanties de afgelopen jaren verklaart waarom de geïnterviewde toezichthouders zo weinig in aanraking komen met gedragscodes in het veld (Bosman et al., 2011; Hunink, 2018; Van Veen et al., 2011).

Mochten toezichthouders per toeval of wegens een melding erachter komen waar gedragscodes gebruikt worden, dan treffen ze een grote diversiteit in uitwerkingen aan omdat iedere ecologisch deskundige weer op een andere manier het plan van aanpak en/of het ecologisch werkprotocol heeft opgesteld. De toezichthouder kan controleren of er gewerkt wordt volgens het plan van aanpak of het ecologisch werkprotocol, maar een afwijking in manier van handelen is niet direct een overtreding. Er

is namelijk gesteld dat er afgeweken mag worden van de voorschriften, omdat de gedragscode ook enkel als leidraad voor zorgvuldig handelen gebruikt mag worden (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2015: 8). Bovendien, mocht de gedragscode wel als vrijstelling gebruikt worden, dan kan er alsnog niet op de voorschriften gehandhaafd worden omdat hiervoor een overtreding op de verbodsbepalingen aangetoond moet worden (zie Hoofdstuk 4.2.3).

Om een overtreding op de verbodsbepalingen aan te tonen is veel ecologische kennis en expertise nodig (Tubbing, 2016). Momenteel ontbreekt dit bij T&H instanties (Van Delft, 2018; Tubbing, 2016). Doordat T&H meer is gaan afhangen van de expertise en persoonlijke beoordeling door een toezichthouder van een specifieke situatie, werkt dit rechtsongelijkheid in de hand en resulteert dit in een minder transparant proces op basis waarvan T&H plaatsvindt (Aalders, 2008; Terpstra & Havinga, 1999:55). Bovendien lijken de uniforme sanctioneringsinstrumenten niet overeen te komen met de beoordeling van specifieke gevallen in het veld.

6.3 Soortenmanagementplan

Uit de interviewresultaten lijkt de mate van aanwezige ecologische deskundigheid te bepalen welke natuurbeleidsinstrumenten gebruikt worden. Hoe meer ecologische deskundigheid er binnen de gemeente aanwezig is, hoe meer de voorkeur lijkt uit te gaan naar alternatieve beleidsinstrumenten die hogere biodiversiteitsambities nastreven dan gedragscodes. In de interviews is het SMP veelvuldig genoemd als veelbelovend alternatief voor gedragscodes. Het SMP lijkt een oplossing te bieden voor voorkomende knelpunten bij het werken volgens gedragscodes, en lijkt tevens meer ruimtelijke ingrepen mogelijk te maken in gebieden met beschermde soorten. Een korte bespreking van dit nieuwe instrument verdient dan ook een plekje in de discussie.

Op basis van een SMP kan een gebiedsgerichte ontheffing verkregen worden voor werkzaamheden die vallen onder RO&I (Bastmeijer & Van Kreveld, 2017; Farjon et al., 2018; Pleune, 2017). In gebieden met beschermde soorten waarvoor een gebiedsgerichte ontheffing geldt, hoeft geen individuele ontheffing of gedragscode meer gebruikt te worden voor RO&I werkzaamheden. Er wordt namelijk voor het hele gebied waarvoor de ontheffing geldt verplicht gesteld dat bij het uitvoeren van RO&I werkzaamheden voor de natuur positieve maatregelen worden getroffen (Bastmeijer & Van Kreveld, 2017). Waar gedragscodes reactieve maatregelen voorschrijven, betreffen SMP's dus proactieve maatregelen waardoor niet individuen, maar de metapopulatie beschermd wordt (Kaales, 2018). Doordat voor het opstellen van een SMP een ecologisch onderzoek van het gehele gebied uitgevoerd is, zijn de getroffen compenserende maatregelen naar verwachting effectiever dan onder de gedragscode omdat er een beter beeld is op welke locatie deze het meest effectief zullen zijn. Bovendien maakt het creëren van een ecologische plus het mogelijk dat er gebruikgemaakt kan worden van het wettelijk belang flora en

fauna waardoor het mogelijk is voor meer soorten een vrijstelling te krijgen dan mogelijk is middels een individuele ontheffing of gedragscode.

Inherent aan de gebiedsgerichte ontheffing is de jaarlijkse monitoring. Op basis hiervan kan er eventueel bijgestuurd worden- bijvoorbeeld door het voorkomen van nieuwe soorten of een plotselinge achteruitgang in de Svl van soorten- en kan het rendement van soort-beschermerende maatregelen verder worden vergroot (Bastmeijer & Van Kreveld, 2017; Kaales, 2018). De gemeente als ontheffing-houder is verantwoordelijk voor het bijhouden van een natuurboekhouding waarin: a) staat vastgesteld wat de verplichte mitigerende en compenserende maatregelen per activiteit in het gebied zijn, b) waar en wanneer de mitigerende en compenserende maatregelen zijn uitgevoerd, en c) welke omgevingsvergunningen gekoppeld zijn aan de ontheffing. Tenslotte is de handhaafbaarheid van gebiedsgerichte ontheffingen groter dan van gedragscodes. De locatie is immers bekend en de provincie heeft zelf de ontheffingsvoorwaarden goedgekeurd waardoor ze direct op handhaafbaarheid zijn gecontroleerd (Sdu Handhaving, 2017).

Zoals gezegd geldt een SMP alleen voor RO&I werkzaamheden, en niet voor groenbeheer. Een gemeente zal dus altijd naast een SMP ook een aanvullend instrument nodig hebben voor BB&O werkzaamheden. Provincies geven de voorkeur aan SMP boven gedragscodes wegens de hierboven genoemde voordelen. Door de Nederlandse normenhiërarchie overstijgen gedragscodes echter de gebiedsgerichte ontheffingen van provincies. De meningen lopen uiteen of gedragscodes en SMP's samen kunnen gaan in een gebied. Feit is dat gedragscodes een goedkoper instrument zijn op de korte termijn, en hierdoor aantrekkelijker zijn voor gemeentes. Het uitvoeren van ecologisch onderzoek voor een SMP is door de gebied dekkende werking veel duurder dan bij een individuele ontheffing. Briene et al. (2016) stellen echter dat deze kosten bij dynamische (stedelijke) plangebieden snel eruit gehaald worden. Bovendien verlenen provincies subsidies voor het opstellen van SMP's door gemeentes. Het lijkt dus vooral van het financieel en ecologisch draagvlak af te hangen of gemeentes gebruik willen maken van SMP's boven gedragscodes.

6.4 Gedragscodes & de Omgevingswet

Met de inwerkingtreding van de omgevingswet in 2021, gaat de Wnb beleidsneutraal hierin over. Dit betekent dat het normenkader en de beleidsinstrumenten zoals opgenomen in de Wnb ongewijzigd blijven (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2014). De systematiek van de Omgevingswet zal echter leidend zijn. Op basis van de principes die ten grondslag liggen aan deze systematiek zijn er verschillende kansen en bedreigingen voor de Wnb en gedragscodes in de interviews geïdentificeerd. Hieronder worden deze kort toegelicht.

6.4.1 Rationale Omgevingswet & Gedragscodes

Centraal in de omgevingswet staat het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte en het bieden van flexibiliteit. Het uitgangspunt hierbij is dat er ruimte geboden wordt om samenhangende afwegingen te maken die rekening houden met de lokale omstandigheden en ontwikkelingen. Gedragscodes zijn gebaseerd op een vergelijkbare rationale: het “ja, mits regime”. Er wordt handelingsvrijheid gegeven aan lagere overheden om invulling te geven aan de toegekende discretionaire ruimte in open-normformuleringen. Gemeentes moeten omgevingsvisies opstellen waarin beleidsvelden integraal worden benaderd. Omgevingsplannen moeten de uitvoering van de omgevingsvisie bewerkstelligen. De geïnterviewde beleidsambtenaren zien de gedragscode als potentieel behulpzaam instrument hierbij (Beleidsadviseur ecologie Ede, 2019; Beleidsmedewerker RO Barneveld, 2019).

6.4.2 Digitaal Stelsel Omgevingswet & ecologische onderzoeksplicht

Een ander doel van de Omgevingswet is het versnellen en verbeteren van besluitvorming over ruimtelijke ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving. Het Digitaal Stelsel Omgevingswet moet initiatiefnemers snel toegang geven tot alle benodigde informatie en tevens direct uitsluitel geven of een project doorgang kan vinden, of dat er aan bepaalde voorwaarden voldaan moet worden. Waar de opstellers van de Stadswerk gedragscode het Digitaal Stelsel als kans zien om een melding te maken van het vrijwillig aanhaken van het natuuronderdeel bij een omgevingsvergunningsaanvraag indien er een gedragscode gebruikt wordt (Directeur Stadswerk, 2019; Mede-ontwikkelaar IPC Groene Ruimte, 2019), zien de beleidsadviseurs ecologie van verschillende omgevingsdiensten het als een bedreiging voor natuurbescherming (Beleidsadviseur ecologie Wageningen, 2019). Omdat het Digitaal Stelsel snellere vergunningverlening moet faciliteren, kan de ecologische onderzoeksplicht hieronder gaan leiden. Hiervoor is immers een bepaalde onderzoekstijd nodig. Er wordt door omgevingsdiensten al nagedacht over risicobeperking door bijvoorbeeld preventieve voorwaarden te stellen bij omgevingsvergunningsaanvragen, zoals werken buiten het broedseizoen.

6.4.3 Wederzijds vertrouwen

Wederzijds vertrouwen tussen overheden is een ander uitgangspunt in de Omgevingswet. *“Er zijn minder regels die alleen maar dienen om professioneel gedrag van overheden te verzekeren”* (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2014: 47-48). Als gevolg heeft de provincie geen wettelijk vastgelegde afstemmingsbevoegdheid meer in de Omgevingswet, en is het beleidsinstrument gedragscode opgenomen als ministeriële regeling waardoor provincies geen rechtsmiddelen meer tegen gedragscodes kunnen inbrengen. Op het moment lijkt het vertrouwen tussen het Rijk en de provincies

met betrekking tot natuurbeleid niet zo groot. In de interviews zijn verschillende tegenstrijdigheden geïdentificeerd tussen het Rijk en provincies met betrekking tot natuurbeleidsuitvoering. Hoofdzakelijk betreft dit meningsverschillen rondom i) de gepercipieerde ecologische effectiviteit van gedragscodes die ter goedkeuring liggen, en ii) de complementariteit van de beleidsinstrumenten gedragscodes en SMP. De provincies vinden het inzetbereik van de huidige ter goedkeuring liggende gedragscodes te breed (Beleidsadviseur groene regelgeving Utrecht, 2019; IPO taakgroep, 2019). Indien dergelijke gedragscodes goedgekeurd worden, komen provincies als bevoegd gezag soortenbescherming steeds meer buiten spel te staan en is het de vraag hoe effectief ze nog natuurbeleid kunnen voeren. In de bestuurskundige literatuur wordt dan ook de noodzaak tot afstemming van beleidsvoering op verschillende schaalniveaus benadrukt teneinde tot effectieve beleidsimplementatie te kunnen komen (Bache & Flinders, 2004).

6.4.4 Van toetsing vooraf, naar toetsing achteraf

Doordat gedragscodes dezelfde rationale hebben als de Omgevingswet (ja, mits), zal er een verschuiving plaatsvinden van toetsing vooraf naar toetsing achteraf. In de praktijk betekent dit dat er een capaciteitsverschuiving tussen de afdelingen vergunningverlening en T&H nodig is. Ook in T&H staat het thema “vertrouwen” centraal. De huidige werkwijze van gedragscodes lijkt al aardig overeen te komen hiermee. Het nalevingstoezicht van de overheid is immers teruggebracht doordat erop vertrouwd wordt dat maatschappelijke partijen zelf aantoonbaar hun verantwoordelijkheid nemen in het navolgen van de regels. Er wordt gesteld dat enkel “*bij activiteiten met een hoger risico voor de fysieke leefomgeving of die qua gevolgen onomkeerbaar zijn*” (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2014) een voorafgaande melding verplicht gesteld wordt waardoor de toezichthouder in staat is preventieve toetsing toe te passen. De vraag is of het risico van het doden van individuen van een soort met een potentieel slechte Svl geschaard wordt onder deze voorwaarde, en er dus een meldplicht wordt opgenomen in gedragscodes. Tot zover lijkt “de slager zijn eigen vlees te keuren”.

6.5 Bredere maatschappelijke en wetenschappelijke context

Hoewel in het theoretisch raamwerk van Terpstra & Havinga (2001) gesteld wordt dat er verschillende beleidsuitvoeringsstijlen naast elkaar kunnen bestaan, lijken de bevindingen uit dit onderzoek iets anders te beweren. Het voorkomen van verschillende beleidsuitvoeringsstijlen lijkt te leiden tot verschillende moeilijkheden welke de effectiviteit van beleidsimplementatie negatief beïnvloeden. Waar er middels het bieden van discretionaire ruimte lastenvermindering wordt nagestreefd, resulteert dit in de praktijk in lastenvermeerdering. Met behulp van inzichten uit de rechtssociologische literatuur kunnen deze bevindingen verklaard worden.

Volgende uit de theoretische modellen en concepten uit de rechtssociologische literatuur, lijken de geïdentificeerde conflicten tussen de beleidsuitvoeringsstijlen voort te komen uit het ontbreken van een logische prioritering van verschillende resultaatnormen die opgesteld worden door diverse actoren. Resultaatnormen dienen ter concretisering van doelvoorschriften (Westerman, 2006; 2012). Een voorbeeld van resultaatnorm is de gedragscode die onder andere dient ter concretisering van de zorgplicht (doelvoorschrift) in de Wnb. In doelvoorschriften wordt enkel de gewenste eindsituatie beschreven, zonder de handelingen hiertoe. De wetgever vertrouwt de concretisering van deze doelvoorschriften toe aan maatschappelijke partijen, maar wil wel dat de manier waarop wordt overlegd met certificaten. Dit betekent dat in plaats van dat de wetgever een fysieke resultaatnorm stelt die aangeeft welke handeling verplicht is, de regeldruk verschuift naar de maatschappelijke sector waarin er een regel-resultaatnorm wordt opgesteld om aan de certificeringseis te voldoen (Westerman, 2006).

Iedere betrokken actor in de opstel- en gebruikersfase van gedragscodes heeft zijn of haar eigen belangen die doorschemeren in de regel-resultaatnormen die zij opstellen. Uiteindelijk tellen deze resultaatnormen zich op en komen deze samen bij twee normadressaten: de uitvoerder in het veld en de toezichthouder. Beiden proberen de lacunes in regelgeving op te vullen door deze nog meer te specificeren resulterende in een wirwar aan onsamenhangende regels. Doordat elke resultaatnorm slechts een specificatie van één belang of doel vertegenwoordigd, resulteert het bieden van discretionaire ruimte niet automatisch in meer handelingsvrijheid, maar kan het zelfs in tegenstrijdige situaties resulteren (Van Rijswijk, 2012). Hier komt de betekenis van de beleidsuitvoeringsstijl als sociaal construct terug. Immers, de opgestelde resultaatnormen reflecteren de kennis, expertise, normen, waarden en belangen van desbetreffende actor en worden gebruikt als "legitimeringstoel". Enkel de wettelijke normenhiërarchie fungeert als prioriteringsmechanisme van geldende resultaatnormen. Dit kan leiden tot de onlogische samenhang van resultaatnormen in de praktijk. De bevindingen uit dit onderzoek maken dan ook duidelijk dat enkel het bieden van discretionaire ruimte in regelgeving en het formaliseren hiervan teneinde toezicht te houden op de manier waarop ermee wordt omgegaan, onvoldoende is voor het waarborgen van effectieve beleidsimplementatie. In hoofdstuk 8 wordt er ingegaan op maatschappelijke en wetenschappelijke aanbevelingen voor verbetering van deze situatie in de praktijk.



7 Conclusie

De vraagstelling van dit onderzoek luidt: *“Hoe wordt er middels het beleidsinstrument gedragscode in het gemeentelijk natuurbeleid omgegaan met de discretionaire ruimte in de Wet natuurbescherming, en wat is bekend over de ecologische effectiviteit van gedragscodes?”*. In de omgang met discretionaire ruimte zijn twee fasen onderscheiden: 1) de opstelfase waarin discretionaire ruimte uit de Wnb wordt gebruikt voor het opstellen van gedragscodes, en 2) de gebruikersfase waarin de discretionaire ruimte in de gedragscode wordt gebruikt voor het opstellen van een PvA en het daadwerkelijk uitvoeren van werkzaamheden. Per fase verschilt de manier van omgang met discretionaire ruimte door verschillende opvattingen over nut & noodzaak van gedragscodes, manieren van uitwerking en middelen die hiertoe worden geïutiliseerd. Op basis van de invulling die actoren geven aan deze dimensies ontstaan routines in omgang met de discretionaire ruimte die beleidsuitvoeringsstijlen worden genoemd.

Gedragscodes kunnen voor twee functies toegepast worden: als vrijstelling op de verbodsbepalingen uit de Wnb of als leidraad voor zorgvuldig handelen. Onder andere samenhangende met de toegeschreven primaire functie van gedragscodes, zijn er in totaal drie beleidsuitvoeringsstijlen geïdentificeerd, verschillend per fase. De actoren betrokken in de opstelfase van gemeentelijke gedragscodes, het Rijk en de provincies, passen een managerialistische en bureaucratische beleidsuitvoeringsstijl toe. In managerialisme staat (kosten)efficiëntie centraal. De managerialistische beleidsuitvoeringsstijl manifesteert zich vooral in de omgang met discretionaire ruimte in de Wnb door RVO die streeft naar administratieve lastenvermindering. De provincies als bevoegd gezag soortenbescherming en T&H willen werken conform gedragscodes goed formaliseren zodat er gecontroleerd kan worden of de gedragscodes legitiem als vrijstellingsregeling gebruikt worden. Deze omgang met discretionaire ruimte resulteert in bureaucrativering waarbij het erom gaat dat er sprake is van onpartijdige en uniforme toepassing van regels die beleidsuitvoering onder andere controleerbaar moeten maken. Een andere partij betrokken in de opstelfase is Stadswerk, de ambtelijke koepelvereniging van gemeentes. Zij zien gedragscodes primair als instrument om aantoonbaar zorgvuldig te handelen en willen bij het opstellen van gedragscodes zoveel mogelijk handelingsvrijheid overlaten aan professionals in het veld. Zij zien de regels zoals geformuleerd door RVO en de provincies dan ook enkel als leidraad voor het handelen van de beleidsuitvoerder. Indien de beleidsuitvoerder voldoet aan bepaalde certificeringseisen mag hij of zij afwijken van deze regels. Deze manier van beleidsuitvoering hangt samen met de derde geïdentificeerde beleidsuitvoeringsstijl toegepast in de gebruikersfase: de professionele beleidsuitvoeringsstijl.

In de implementatiepraktijk komen de verschillende beleidsuitvoeringsstijlen met de hieraan ten grondslag liggende opvattingen bij elkaar. Dit onderzoek laat zien dat dit resulteert in conflicterende situaties die de ecologische effectiviteit van gedragscodes negatief lijken te beïnvloeden. Ten eerste, geven de meeste gemeentes aan de gedragscode enkel als leidraad voor zorgvuldig handelen te gebruiken, en het beleidsinstrument ontheffingen als vrijstelling gebruiken. De formalisering voortvloeiende uit de bureaucratische beleidsuitvoeringsstijl zijn vooral bedoeld om toepassing van gedragscodes als vrijstellingsregeling controleerbaar te maken, en lijken in de toepassing van de gedragscode als leidraad voor zorgvuldig handelen enkel te leiden tot administratieve lastenvermeerdering. Ten tweede, garandeert het voldoen aan formalisering en certificeringen niet dat er daadwerkelijk op een ecologische effectieve manier gehandeld wordt. Hiertoe is er ecologische deskundigheid nodig, die vaak mist in gemeentes. De mate van ecologische deskundigheid bij gemeentes lijkt bepalend te zijn voor de keuze in gehanteerde beleidsinstrumenten teneinde om te gaan met discretionaire ruimte in de Wnb. Hoe meer ecologische kennis er is, hoe meer de voorkeur naar alternatieve beleidsinstrumenten uit gaat die een ecologische plus bewerkstelligen (zoals het SMP). De gedragscode lijkt vooral een meerwaarde te hebben voor gemeentes met relatief weinig ecologische kennis die een overtreding op de Wnb relatief gemakkelijk kunnen voorkomen door te beschikken over “het juiste papiertje”. Doordat gedragscodes dus voornamelijk in gemeentes met relatief weinig ecologische kennis worden gebruikt, wordt de ecologische effectiviteit laag geschat door de geïnterviewde beleidsadviseurs ecologie, toezichthouders en handhavers. De daadwerkelijke ecologische effectiviteit van gedragscodes is onbekend doordat adequate monitoringsprotocollen ontbreken en monitoring geen verplicht gesteld onderdeel van gedragscodes is. Ten derde, resulteert het samenkomen van de beleidsuitvoeringsstijlen in de implementatiepraktijk in lastige situaties met betrekking tot T&H op gedragscodes. In het veld zijn er te weinig middelen om adequaat op te kunnen treden bij overtredingen. Omdat de gedragscode vrijblijvend gebruikt kan worden zolang er geen verboden overtreden worden, is het niet mogelijk te handhaven op de voorschriften. De handhavers moeten bij het vermoeden tot een overtreding bewijzen dat er een verbodsbepaling uit de Wnb is overtreden. In de praktijk lijkt dit bijna onmogelijk om aan te tonen omdat door het ontbreken van een meldplicht- teneinde administratieve lastenvermindering na te streven- handhavers vaak te laat aanwezig zijn om een oorzaak-gevolg relatie te kunnen bewijzen. Door de verschuiving van preventieve toetsing naar toetsing achteraf als gevolg van het gehanteerde “ja, mits regime”, is een meldsysteem voor gedragscodes van essentieel belang voor een effectieve natuurbeleidsvoering in gedereguleerde setting.

De resultaten van dit onderzoek zijn tevens waardevol voor onderzoek naar het (toekomstig) functioneren van de Omgevingswet. De rationale achter gedragscodes weerspiegelt de rationale van

de komende Omgevingswet. Beide bieden meer handelingsvrijheid door het gehanteerde “ja, mits regime” en de doorgevoerde deregulering naar lagere overheden en andere maatschappelijke partijen. Ook als de Omgevingswet in werking treedt zal concretisering van open-normformuleringen plaatsvinden en naar waarschijnlijkheid resulteren in verschillende beleidsuitvoeringsstijlen. In het volgende hoofdstuk worden maatschappelijke en wetenschappelijke aanbevelingen gemaakt die kunnen bijdragen aan vervolgonderzoek, mede naar de implementatie van de Omgevingswet.



8 Aanbevelingen

Op basis van de onderzoeksresultaten, bediscussiëring hiervan en de getrokken conclusies volgen in dit hoofdstuk wetenschappelijke aanbevelingen voor vervolgonderzoek, en maatschappelijke aanbevelingen voor het verhogen van de (ecologische) effectiviteit van gedragscodes en (natuur)beleidsinstrumenten in het algemeen met relatief veel discretionaire ruimte.

8.1 Wetenschappelijk

Met dit onderzoek is slechts een “tipje van de sluier” gelicht over het gebruik van Wnb-gedragscodes in gemeentelijk natuurbeleid. Dit onderzoek is dan ook geschikt als springplank voor vervolgonderzoek naar het gebruik van *soft regulation* zoals gedragscodes in beleidsvelden die “zachte” waarden zoals natuur betreffen. Vervolgonderzoek met behulp van theoretische modellen uit de rechtssociologische literatuur gecombineerd met de theoretische modellen uit de beleidsimplementatieliteratuur zou de resultaten van dit onderzoek helpen te verklaren en nieuwe inzichten kunnen opleveren om de (ecologische) effectiviteit van *soft regulation* te verbeteren (zie ook hoofdstuk 6.5).

Zo zou onderzoek naar de mate waarin opgestelde regel-resultaatnormen als sociaal construct fungeren kunnen bijdragen aan het inschatten van de noodzaak tot het ontwikkelen van een prioriteringsmechanisme voor de diverse ontwikkelde resultaatnormen in de implementatiepraktijk. Teneinde meer te weten te komen over de interactie tussen verschillende resultaatnormen in de praktijk, zou een extra dimensie “prioritering” aan het in dit onderzoek gehanteerde analytisch raamwerk toegevoegd kunnen worden. Middels deze dimensie zou meer inzicht verworven kunnen worden in de belangen die ten grondslag liggen aan de geformuleerde resultaatnormen, en zou onderzocht kunnen worden hoe middels een andere prioritering eventueel een logischere samenhang tussen resultaatnormen behaald kan worden.

Van Rijswick (2012) stelt dat wetsbeginselen sturend werken en tevens als normatief kader kunnen dienen om belangen in de implementatiepraktijk te stroomlijnen. Met oog op de Omgevingswet kan onderzocht worden hoe bijvoorbeeld het zorgvuldigheidsbeginsel uit de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) als normatief kader en sturend middel gebruikt kan worden voor belangenafwegingen in besluitvormingsprocessen over de fysieke ruimte. Dit zorgvuldigheidsbeginsel stelt dat in beginsel alle belangen in besluitvormingsprocessen evenredig meegenomen moeten worden. Aangezien natuur geen eigen stem heeft, zou dit beginsel als stem voor natuur kunnen fungeren.

Indien prioritering niet mogelijk is, moet er volgens Westerman (2006) teruggegaan worden naar het stellen van fysieke resultaatnormen door de wetgever, teneinde ineffectieve wetgeving en

beleidsvoering tegen te gaan. Om deze bewering verder te onderzoeken zou er tenslotte (juridisch) onderzoek gedaan kunnen worden naar het verschil in beleidsuitvoeringsstijlen bij gebruik van fysieke resultaatnormen en regel-resultaatnormen ter concretisering van doelvoorschriften zoals de zorgplicht.

Uitkomsten van dergelijke onderzoeken zouden kunnen bijdragen aan effectievere beleidsimplementatieprocessen in de context van deregulering en een vergrote toegekende discretionaire ruimte.

8.2 Maatschappelijk

Het gebrek aan ecologische deskundigheid bij gemeentes resulteert in een relatief lage ecologische effectiviteit van gedragscodes. Een aanbeveling zou daarom kunnen zijn om in te zetten op het verhogen van de ecologische deskundigheid bij gemeentes zodat soort-beschermende maatregelen correct, tijdig en volledig worden uitgevoerd. Echter, blijft de politieke kleur van gemeentes leidend voor de behartiging van bepaalde belangen in de gemeente indien er sprake is van beleidsvrijheid (Van Rijswijk, 2012). Er geldt dan ook dat voor het succesvolle gebruik van beleidsinstrumenten toewijding van de gemeente van cruciaal belang is, omdat dit mate waarin er middelen worden besteed aan de uitvoering, monitoring en T&H op gedragscodes uiteindelijk bepaalt (Hoppe et al., 2016). Het verhogen van de ecologische deskundigheid binnen gemeentes garandeert dus geen verhoging van de ecologische effectiviteit van gedragscodes. De onjuiste inzet van gedragscodes is vooral schadelijk voor natuurwaarden indien de gedragscode als vrijstellingsregeling wordt gebruikt. Op basis van de bevindingen van dit onderzoek wordt daarom aanbevolen om de gedragscode van zijn wettelijke status te ontdoen en er een informeel instrument van te maken.

Door gedragscodes “juridisch te ontladen” fungeren ze enkel nog als leidraad voor zorgvuldig handelen, overeenkomende met de door gemeentes in dit onderzoek meest toegeschreven nut & noodzaak van gedragscodes. Het is dan een praktisch instrument die gebruikt kan worden als naslagwerk in het veld teneinde verstoring en schade aan soorten te voorkomen. Er zijn minder formalisering nodig omdat er minder controle hoeft plaats te vinden op correcte inzet ervan, waardoor administratieve lastenvermindering voor alle partijen daadwerkelijk bewerkstelligd kan worden. Bovendien neemt de handhaafbaarheid toe doordat T&H niet meer belast is om na te gaan met welke functie gedragscodes worden ingezet, en of dit op legitieme wijze wordt gedaan. Voor de gevallen waarin er een vrijstelling op de verbodsbepalingen in de Wnb nodig is, kan een SMP deze vrijstelling bieden. De SMP biedt binnen een bepaald werkingsgebied vrijstelling, omdat er bij elke ruimtelijke ingreep een ecologische plus wordt gerealiseerd. De potentiële conflicterende werking van beide instrumenten in eenzelfde werkingsgebied wordt met de informele status van gedragscodes

omzeild (zie figuur 22). Tenslotte, kan er overwogen worden de vrijstellingsstatus nog wel voor groenbeheer te behouden, omdat groenbeheer bijdraagt aan behoud van ecologische waarden en omdat SMP's niet gelden voor groenbeheer.



Figuur 22 Combinatie van beleidsinstrumenten in eenzelfde werkingsgebied: het soortenmanagementplan (SMP) als gebiedsvrijstelling, en gedragscodes voor het uitvoeren van kleinere werkzaamheden op een aantoonbaar zorgvuldige wijze (auteur, 2019 gebaseerd op Robert Becker, 2018)

Een alternatieve aanbeveling voor het verhogen van de ecologische effectiviteit van gedragscodes zou uniformering kunnen zijn, zodat knelpunten rondom handhaafbaarheid opgelost zouden worden en hierdoor normconform gedrag beter “afgedwongen” zou kunnen worden. Uniformering zou de status van gedragscodes als vrijstellingsregeling kunnen behouden. Echter zou uniformering de sterkte van gedragscodes teniet doen, namelijk de mogelijkheid tot het bieden van pasklare oplossingen voor specifieke situaties. Bovendien zou uniformering niet de ogenschijnlijke tegenstrijdigheid met SMP's oplossen. Het is dan ook aanbevelingswaardig om de interactie tussen SMP's en gedragscodes beter in kaart te brengen, zodat er bepaald kan worden welke (combinatie) van natuurbeleidsinstrumenten het meest ecologisch effectief zijn bij inzet in (eenzelfde) werkingsgebied.



Referenties

- Aalders, M. V. C. (2008). Nieuwe vormen van regulering in het omgevingsrecht en het afleggen van verantwoording. *Milieu & Recht*, 35(3), 140–146.
- Adams, A. S., Backes, C. W., & Drahmman, A. (2017). *Een betere implementatie van de VHR in Nederland: Bevindingen van experts*. Den Haag.
- AmCOGG [Amsterdams Centrum voor Onderzoek naar Gezondheid en Gezondheidszorg]. (2002). *Richtlijnen voor kwaliteitsborging in gezondheids(zorg)onderzoek: Kwalitatief Onderzoek*.
- Antonucci, M. C., & Scocchi, N. (2018). Codes of conduct and practical recommendations as tools for self-regulation and soft regulation in EU public affairs. *Journal of Public Affairs*, 18(4), 1–7.
- Bache, I., & Flinders, M. V. (2004). *Multi-level governance*. New York: Oxford University Press.
- Bakker, W., & Van Waarden, F. (1999a). Discretionaire ruimte bij de formulering en handhaving van regelgeving. In: W. Bakker & F. Van Waarden (Eds.), *Ruimte rond regels: stijlen van regulering en beleidsuitvoering vergeleken* (1st ed., pp. 13–39). Amsterdam: Uitgeverij Boom.
- Bakker, W., & Van Waarden, F. (1999b). *Ruimte rond regels* (1st ed.). Amsterdam: Uitgeverij Boom.
- Baldwin, R. (1995). *Rules and government*. Oxford: Oxford University Press.
- Bastmeijer, K. (2018). *Onderzoek naar de betekenis van 'de gunstige staat van instandhouding', met name in het kader van de beoordeling van ontheffingsaanvragen onder de Wet natuurbescherming*. Tilburg.
- Bastmeijer, K., & Van Kreveld, A. (2017). *Meer natuur minder knel: met de wet natuurbescherming naar actief natuurherstel*.
- Berg, A. M. (2006). Transforming public services' transforming the public servant? *International Journal of Public Sector Management*, 19(6), 556–568.
- Böcher, M. (2012). A theoretical framework for explaining the choice of instruments in environmental policy. *Forest Policy and Economics*, 16, 14–22.
- Boeije, H., 't Hart, H., & Hox, J. (2009). *Onderzoeksmethoden* (8th ed.). Boom Onderwijs.
- Borst, R. H. J., Sprong, R., & Teunissen, M. (2019). *Gedragscode Wet Natuurbescherming gemeenten*. Ede: Vereniging Stadswerk Nederland.
- Bosman, W., Schippers, T., De Bruin, A., & Glorius, M. (2011, Juni). Compensatie voor amfibieën, reptielen en vissen in de praktijk. *Ravon Tijdschrift*, (2).
- Bouwma, I. M., Janssen, J. A. M., Hennekens, S. M., Kuipers, H., Paulissen, M., Niemeijer, C. M., Epe, M. J. (2009). *Realisatie landelijke doelen Vogel- en Habitatrichtlijn: Een onderzoek naar de noodzaak voor aanvullende beleidsmaatregelen ter realisatie van de landelijke doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn*. Wageningen.
- Briene, M., De Jong, A., & Out, R. (2016). *Economische gevolgen Flora- en faunawet*. Rotterdam.

- Brodkin, E. Z. (2007). Bureaucracy redux: management reformism in the welfare state. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(1), 1–17.
- Broekmeyer, M. E. A., & Pleijte, M. (2016). *Kansen en knelpunten bij de uitvoering van de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn: zestien Nederlandse casussen in het licht van de Fitness Check en de ambities uit de Rijksnatuurvisie*.
- Broekmeyer, M., & Sanders, M. (2016). *Natuurwetgeving en het omgevingsrecht: achtergronddocument bij Balans van de Leefomgeving 2014*. Wageningen.
- Broekmeyer, M., Van der Grefte-Van Rossum, J., & Sanders, M. (2013). *De Natuurtoets in de Omgevingsvergunning: inventarisatie van (internet)bronnen*. Wageningen.
- Cliquet, A. (2014). International and European Law on Protected Areas and Climate Change: Need for Adaptation or Implementation? *Environmental Management*, 54(4), 720–731.
- Cooper, T. (1998). *The responsible administrator: An approach to ethics for the administrative role*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Crabbé, A., & Leroy, P. (2008). *The handbook of environmental policy evaluation* (1st ed.). London: Earthscan.
- Davis, K. C. (1969). *Discretionary justice: A preliminary inquiry*. Baton Rouge: Louisiana State University Press.
- Drahmann, A., & Van Boven, L. (2016). De Wet natuurbescherming: wanneer is sprake van een verstoring van een vogel die van wezenlijke invloed is? Geraadpleegd op 20-08-2019, van <http://www.stibbeblog.nl/all-blog-posts/environment-and-planning/de-wet-natuurbescherming-wanneer-is-sprake-van-een-verstoring-van-een-vogel-die-van-wezenlijke-invloed-is/>
- Dworkin, R. (1977). *Taking rights seriously*. Cambridge: Harvard University Press.
- Fairman, R., & Yapp, C. (2005). Enforced Self-Regulation, Prescription and Conceptions of Compliance within Small Business: The Impact of Enforcement. *Law & Policy*, 27(4), 491–512.
- Farjon, J. M. J., Gerritsen, A. L., Donders, J. L. M., Langers, F., & Nieuwenhuizen, W. (2018). *Conditie voor natuurinclusief handelen: analyse van vier praktijken van natuurinclusief ondernemen*. Wageningen.
- Folkert, R., & Dieren, H. (2013). *Milieueffecttoets wetsvoorstel Omgevingswet: Kansen en risico's voor milieu- en natuurbescherming*. Den Haag.
- Frankel, M. S. (1989). Professional codes: Why, how, and with what impact? *Journal of Business Ethics*, 8(2–3), 109–115.
- Fromond, L., Similä, J., & Suvantola, L. (2009). Regulatory innovations for biodiversity protection in private forests - Towards flexibility. *Journal of Environmental Law*, 21(1), 1–31.
- Galligan, D. J. (1990). *Discretionary powers: A legal study of official discretion*. Oxford: Clarendon.

- Giddens, A. (1976). *New Rules of Sociological Method*. London: Hutchinson.
- Giddens, A. (1979). *Central problems in social theory: action, structure, and contradictions in social analysis*. Londen: Macmillan.
- Giddens, A. (1982). *Profiles and Critiques in Social Theory*. London: Macmillan.
- Giddens, A. (1984). *The constitution of society: outline of the theory of structuration*. Cambridge: Polity Press.
- Hawkins, K. (1984). *Environment and Enforcement, Regulation and the Social Definition of Pollution*. Oxford: Clarendon Pres.
- Higginson, S., McKenna, E., Hargreaves, T., Chilvers, J., & Thomson, M. (2015). Diagramming social practice theory: An interdisciplinary experiment exploring practices as networks. *Indoor and Built Environment*, 24(7), 950–969.
- Hill, H. (2003). Understanding implementation: street-level bureaucrats' resources for reform. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(3), 265–282.
- Hill, M., & Hupe, P. (2007). Street-level bureaucracy and public accountability. *Public Administration*, 85(2), 279–299.
- Hjern, B., & Hull, C. (1982). Implementation research as empirical constitutionalism. *European Journal of Political Research*, 10, 105–115.
- Hoppe, T., van der Vegt, A., & Stegmaier, P. (2016). Presenting a framework to analyze local climate policy and action in small and medium-sized cities. *Sustainability (Switzerland)*, 8(9).
- Hunink, S. (2018). *Komt decentralisatie de natuurbescherming ten goede?*
- Hupe, P. (2009). De autonomie van de vakman (m/v). Over regeldruk en handelingsruimte. In: T. Jansen, G. Van der Brink, & J. Kole (Eds.), *Beroepstrots, een ongekende kracht*. Amsterdam: Boom.
- Jewell, C. J. (2007). *Agents of the Welfare State. How Caseworkers Respond to Need in the United States, Germany and Sweden*. New York: Palgrave Macmillan.
- Kaales, M. (2018). *Wnb in de praktijk: soortenmanagementplannen en natuurinclusief bouwen*.
- Kaales, Maarten. (2018). *Handreiking Gebiedsontheffing voor beschermde soorten Noord-Brabant*.
- Kagan, R. A. (1978). *Regulatory Justice: Implementing a Wage-Price Freeze*. New York: Russell Sage Foundation.
- Kagan, R. A. (1989). Understanding regulatory Enforcement. *Law and Policy*, 11(2), 89–119.
- Kamphorst, D., & Coninx, I. (2016). *Neo-liberal transitions in nature policies in the Netherlands*. Wageningen.
- Kistenkas, F. (2017). *Recht voor de groene ruimte* (3rd ed.). Wageningen: Wageningen Academic Publishers.
- Kistenkas, F. H., & Kuindersma, W. (2008). *Jurisprudentiemonitor natuur 2005-2007*.

- Rechtsontwikkelingen Natura 2000 en Ecologische hoofdstructuur*. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Kistenkas, M., Boswet, D., & Wet, D. (2017). *Chaotisch nieuw bosrecht*. 741–742.
- Klasberg, M., & Koster, R. (2017). *SMP en gebiedsontheffing WNB in de gemeentelijke praktijk: randvoorwaarden, voorbeelden toepassing en voordelen samenwerking woningcorporaties*.
- Knill, C., & Tosun, J. (2012). *Public policy, a new introduction* (1st ed.). London: Palgrave Macmillan.
- Kole, S., Mendelts, P., Onrust, F., Stassen, M., & Verstappen, T. (2017). *Handboek Natuurbescherming*. Amsterdam: Berghauer Pont Publishing.
- Kumar, R. (2014). *Research methodology: a step-by-step guide for beginners* (4th ed.; K. Metzler, Ed.). Londen: SAGE.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Mack, N., Woodson, C., MacQueen, K. M., Guest, G., & Namey, E. (2005). Qualitative Research Methods: A data collector's field guide. In *Family Health International (FHI)*.
- Majone, G., & Wildavsky, A. B. (1979). *Implementation as evolution*.
- Ministerie van Economische Zaken. (2016). *Soortenbescherming bij ruimtelijke ingrepen*. Den Haag.
- MMG Advies. (2014). *Landelijke handhavingstrategie. Een passende interventie bij iedere bevinding*. IPO [InterProvinciaal Overleg] en OM [Openbaar Ministerie].
- Neven, M. G. G., Kistenkas, F. H., Van Apeldoorn, R. C., Schröder, R. R. G., & Bruszik, A. (2005). *Eurosites Insights: Image, implementation, interpretation and integration of Natura 2000 in European perspective*. Wageningen.
- Nicolini, D. (2016). Is small the only beautiful? In *The nexus of practices* (pp. 110–125). Routledge.
- O'Toole, L. J. (2000). Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 263–288.
- Ospina, S. (2004). Qualitative research. In G. Goethals, G. Sorenson, & J. MacGregor (Eds.), *Encyclopaedia of Leadership* (pp. 1280–1285). London: SAGE.
- Oude Vrielink, M. (2011). Wanneer is zelfregulering een effectieve aanvulling op overheidsregulering? In M. Hertogh & E. Weyers (Eds.), *Recht van onderop. Antwoorden uit de rechtssociologie* (pp. 61–77). Nijmegen: Ars Equi Libri.
- Overmars, A. G. D. (2014a). *Gedragscodes*. Geraadpleegd op 1-05-2019, van <https://www.navigators.nl/document/ide6c3e7ab13b54219802eb896cbebeb4a?cpid=WKNL-LTR-Nav2&cip=hybrid>
- Overmars, A. G. D. (2014b). *Instrumentkeuze*. Geraadpleegd op 1-05-2019, van <https://www.navigators.nl/document/ide6c3e7ab13b54219802eb896cbebeb4a?cpid=WKNL-LTR-Nav2&cip=hybrid>

- Pleune, R. (2017). *Hoe de economie én de natuur in de stad ontwikkelen? Naar een soortenmanagementplan voor het stedelijk gebied*. Zwolle.
- Primmer, E., Paloniemi, R., Similä, J., & Barton, D. N. (2013). Evolution in Finland's Forest Biodiversity Conservation Payments and the Institutional Constraints on Establishing New Policy. *Society and Natural Resources*, 26(10), 1137–1154.
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. (2019). Overzicht gedragscodes. Geraadpleegd op 4-04-2019, van <https://mijn.rvo.nl/overzicht-gedragscodes>
- Sanders, T. (2018). Verzoeken om handhaving: wanneer moet de overheid op onderzoek uit? Geraadpleegd op 19-08-2019, van <https://www.omgevingsweb.nl/nieuws/verzoeken-om-handhaving-wanneer-moet-de-overheid-op-onderzoek-uit>
- Scholten, A., Logemann, D., Brauer, J., & Van Veelen, J. (2017). *Natuur en hoogspanningsnet. Visie en richtlijnen natuurinclusief werken*.
- Schoukens, H., & Bastmeijer, K. (2014). Species protection in the European Union: How strict is strict? In C. Born, A. Cliquet, H. Schoukens, D. Misonne, & G. Van Hoorick (Eds.), *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context: European Nature's Best Hope?* (pp. 121–146).
- Schuurbiers, D., Osseweijer, P., & Kinderlerer, J. (2009). Implementing the Netherlands code of conduct for scientific practice. *Science and Engineering Ethics*, 15(2), 213–231.
- Sdu Handhaving. (2017). Omgevingswet voor toezichthouders en handhavers. Geraadpleegd op 7-08-2019, van <https://www.vindhandhaving.nl/blog/omgevingswet-toezichthouders-handhavers/>
- Shove, E., & Pantzar, M. (2005). Consumers, Producers and Practices: Understanding the invention and reinvention of Nordic walking. *Journal of Consumer Culture*, 5(1), 43–64.
- Smits, M. J., & Bos, E. J. (2016). *Het stimuleren van ondernemen met natuur: handelingsopties voor de overheid*. Wageningen.
- Spillane, J. P., Reiser, B. J., & Reimer, T. (2002). Policy Implementation and Cognition: Reframing and Refocusing Implementation Research. *Review of Educational Research*, 72(3), 387–431.
- Stamhuis, J. N., & Weyers, H. A. M. (2003). Zelfregulering. *Elsevier*.
- Stroomversnelling. (2017). *Gedragscode natuurinclusief renoveren*.
- Terpstra, J., & Havinga, T. (1999). Uitvoering tussen traditie en management: structuratie en stijlen van beleidsuitvoering. In W. Bakker & F. Van Waarden (Eds.), *Ruimte rond regels: stijlen van regulering en beleidsuitvoering vergeleken* (1st ed.). Amsterdam: Uitgeverij Boom.
- Terpstra, J., & Havinga, T. (2001). Implementation between tradition and management: Structuration and styles of implementation. *Law and Policy*, 23(1), 95–116.
- Tubbing, A. (2010, September). Nieuwe Gedragscode Bosbeheer zorgvuldig? *Tijdschrift Voor Omgevingsrecht*.
- Tubbing, A. (2015). Het opzetvereiste in de nieuwe Wet natuurbescherming. *Flora En Fauna*, (3), 1–6.

- Tubbing, A. (2016, April). De Wet natuurbescherming: handhaving. *Dier & Milieu*, 19–24.
- Tubbing, Annemiek. (2018, Augustus). Handhaving natuurregeling door gemeenten. *Tijdschrift Natuurbeschermingsrecht*, (5–6), 168–175.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. *Memorie van Toelichting*. (2012).
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. *Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)*. (2014).
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. *Regels ter bescherming van de natuur (Wet natuurbescherming)*. (2015).
- Van Apeldoorn, R. C., Henkens, R. J. H. G., & Spijker, J. H. (2005). *Gedragscodes zorgvuldig handelen Flora- en faunawet; Ecologische criteria voor de beoordeling van gedragscodes*. Wageningen.
- Van Delft, Y. (2018). *Resultaten verkenning ondersteuningsbehoefte toezicht en handhaving bij de implementatie van de Omgevingswet*.
- Van den Bremer, L., & Van Kleunen, A. (2009). *Evaluatie toepassing Gedragscode Zorgvuldig Bosbeheer met betrekking tot broedvogels*. Beek-Ubbebergen.
- Van den Briel, J., & De Bruin, B. (2009). *Evaluatie Gedragscode Zorgvuldig Bosbeheer: Enquête resultaten*. Wageningen.
- Van der Heide, C. M., & Overbeek, M. M. M. (2018). *Natuurinclusief handelen en ondernemen: scopingstudie “bedrijven, economie en natuur.”* Wageningen.
- Van Egmond, P., & Ruijs, A. (2016). *Natuurlijk kapitaal: naar waarde geschat*. Den Haag.
- Van Goethem, J., & Berg, G. J. (2009). *Resultaten van de enquête: evaluatie gedragscode Flora- en faunawet voor waterschappen*. Haren.
- Van Leeuwen, S. J., Bakker, G. P. A., Blokdijk, C. M., Diederiks, J. F. H. A., De Graaf, F. T. G., Jong, P., Schreurs, J. L. M. (2014). *Compensatie van schade aan natuurgebieden; Vervolgonderzoek naar bescherming van natuurgebieden*. Den Haag.
- Van Rijswick, H. F. M. W. (2012). Een normatief kader voor het omgevingsrecht. In: C. W. Backes, N. S. J. Koeman, F. C. M. A. Michiels, A. G. A. Nijmeijer, H. F. M. W. Van Rijswick, B. J. Schueler, R. Uylenburg (Eds.), *Naar een nieuw Omgevingsrecht, Preadvies voor de Vereniging voor Bouwrecht* (pp. 5–30).
- Van Veen, M. P., Sanders, M. E., & Broekmeyer, M. E. A. (2011). *Ecologische effectiviteit van natuurwetgeving*. Den Haag.
- Vogel, S. (1996). *Freer Markets, More Rules, Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*. Cornell University Press.
- Wageningen UR. (2017). *Ranglijst Groenste Gemeente*.
- Westerman, P. (2006, January). De onmogelijkheid van deregulering. *NJB [Nederlands Juristenblad]*.
- Westerman, P. C. (2012). Ruimte door regels. *Ars Aequi*, 61(10), 720–728.

- Wet natuurbescherming. (2015, 16 december). Geraadpleegd op 7-07-2019, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0037552/2019-01-01#Hoofdstuk12>
- Wiering, M. (1999). Contexten van handhaving bij de mestregelgeving in Nederland en Vlaanderen. In: W. Bakker & Van Waarden (Eds.), *Ruimte rond regels: stijlen van regulering en beleidsuitvoering vergeleken* (1st ed., pp. 229–258). Amsterdam: Uitgeverij Boom.
- Zouridis, S. (2011). Rule of Law or Law Overruled ? Why the Rule of Law Should Be on the Public Administration Research Agenda. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 4(2), 23–37.
- Zweistra, R. (2016). Gezag en macht. Geraadpleegd op 4-08-2019, van https://www.rijnlandmodel.nl/achtergrond/sociologie/gezag_en_macht.htm

Bijlagen

Bijlage 1: Geanonimiseerde lijst met participanten onderzoek

Tabel 12 Lijst met face-to-face geïnterviewde participanten, geanonimiseerd

Referentie	Instituut	Functie	Datum interview
(Beleidsadviseur ecologie Utrechtse Heuvelrug, 2019)	Gemeente Utrechtse Heuvelrug	Beleidsadviseur Natuur en Landschap	6-05-2019
(Beleidsadviseur ecologie Amersfoort, 2019)	Gemeente Amersfoort	Adviseur ecologie en natuurwetgeving	13-05-2019
(Beleidsadviseur ecologie Ede, 2019)	Gemeente Ede	Adviseur ecologie en biodiversiteit	16-05-2019
(Beleidsadviseur ecologie Barneveld, 2019)	Omgevingsdienst De Vallei	Medewerker handhaving/ adviseur flora en fauna Barneveld	3-06-2019
(Beleidsadviseur ecologie Wageningen, 2019)	Omgevingsdienst De Vallei	Adviseur Ecologie Wageningen	3-06-2019
(Beleidsmedewerker groenbeheer Amersfoort, 2019)	Gemeente Amersfoort	Beleidsmedewerker groenbeheer	27-06-2019
(Beleidsmedewerker RO Barneveld, 2019)	Gemeente Barneveld	Planologisch-juridisch medewerker Lid klankbordgroep opstellen Stadswerk gedragscode	14-06-2019
(Beleidsadviseur groene regelgeving Utrecht, 2019)	Provincie Utrecht	Bestuurlijk juridisch adviseur groene regelgeving	4-06-2019

(Beleidsadviseur openbare ruimte Arnhem, 2019)	Gemeente Arnhem	Bestuursadviseur openbare ruimte	12-06-2019
(Coördinator toezicht en handhaving RUD Utrecht, 2019)	Regionale Uitvoeringsdienst Utrecht	Coördinator team handhaving en vergunningverlening clusters ontgrondingenwet, waterwet, wet natuurbescherming, provinciale milieuverordening en verordening natuur en landschap	7-05-2019
(Toezichthouder en handhaver RUD Utrecht, 2019)	Regionale Uitvoeringsdienst Utrecht	Handhaver Wet natuurbescherming	7-05-2019
(Toezichthouder en handhaver Gelderland, 2019)	Provincie Gelderland	Toezichthouder Wet natuurbescherming	29-05-2019
(Juridisch beoordelaar gedragscodes RVO, 2019)	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland	Juridisch/ procedureel beoordelaar gedragscodes Wet natuurbescherming	20-05-2019
(Mede-ontwikkelaar IPC Groene Ruimte, 2019)	IPC Groene Ruimte	Senior adviseur-trainer cursussen boomverzorging en fauna. Opsteller gedragscode Stadswerk.	14-05-2019
(Bedrijfsleider groenaaneming, 2019)	Gebroeders De Ronde	Bedrijfsleider	6-06-2019
(Directeur Stadswerk, 2019)	Stadswerk	Directeur Vereniging Stadswerk Nederland	1-07-2019
(IPO taakgroep lid, 2019)	Provincie Utrecht/IPO	Algemeen lid IPO taakgroep gedragscodes & vergunning- en ontheffingsverlener bij de provincie Utrecht	24-06-2019

Tabel 13 Lijst met telefonisch/ per e-mail geïnterviewde participanten, geanonimiseerd

Referentie	Instituut	Functie	Medium	Datum interview
(Ecologisch adviseur EcoNatura, 2019)	EcoNatura	Ecoloog	Telefoon	21-01-2019
(Ecologisch adviseur Ecologica, 2019)	Ecologica	Ecoloog	Telefoon	22-01-2019
(Senior beleidsadviseur natuur Utrecht, 2019)	Provincie Utrecht	Senior beleidsadviseur natuur	Telefoon	28-06-2019
(Juridisch adviseur omgeving en handhaving, 2019)	Tubbing-Milieu-advies	Juridisch adviseur omgeving en handhaving	E-mail	10-08-2019

Bijlage 2: Voorbeeldvragen interviews

Administratief kader

Welke instanties zijn verantwoordelijk voor toezicht en handhaving op gedragscodes in de praktijk?

Waarom ontwikkelen sommige gemeentes een eigen gedragscode, en gebruiken andere gemeentes een universele ofwel sectorale gedragscode?

Nut & Noodzaak

Hoe is het beleidsinstrument gedragscode geïntroduceerd binnen de gemeente?

PQ1: Werde de gedragscode met een bepaald nut geïntroduceerd?

PQ1a: [ja]: Met welk nut?

PQ2: Welke betekenis werd aan het gebruik van gedragscodes gegeven?

PQ3: Zijn er interne regels opgesteld hoe om te gaan met gedragscodes binnen de gemeente?

PQ3a: [ja]: Wat zijn deze regels?

PQ3b: [nee]: Hoe wordt een efficiënte en effectieve aanpak in gebruik van gedragscodes nagestreefd?

Uitwerking

Hoe worden gedragscodes aan de Wnb getoetst?

PQ1: Voegen jullie als RVO zelf nog criteria toe aan dit beoordelingskader, bovenop de criteria uit de wet?

Kunt u uitleggen hoe u in de praktijk toeziet en handhaaft op gedragscodes?

PQ1: Hoe frequent komt u gedragscodes tegen in de praktijk?

Op welke manier komt de gemeente in aanraking met gedragscodes?

PQ1: Welke gedragscodes worden er binnen de gemeente gebruikt?

PQ2: Worden gedragscodes gebruikt voor het opstellen van een bestek in de aanbestedingsprocedure?

PQ2a: [ja]: hoe wordt de gedragscode hiervoor gebruikt?

PQ2b: [nee]: hoe wordt er dan rekening gehouden met de Wnb?

Middelen

Hebben zich wel eens conflicten over non-conform handelen volgens de gedragscode voorgedaan tussen opdrachtgever en -nemer?

PQ2a: [ja]: waar ging dit conflict over?

PQ2a: hoe is dit conflict opgelost?

Welke afdelingen binnen de gemeente weten hoe ze moeten werken volgens een gedragscode?

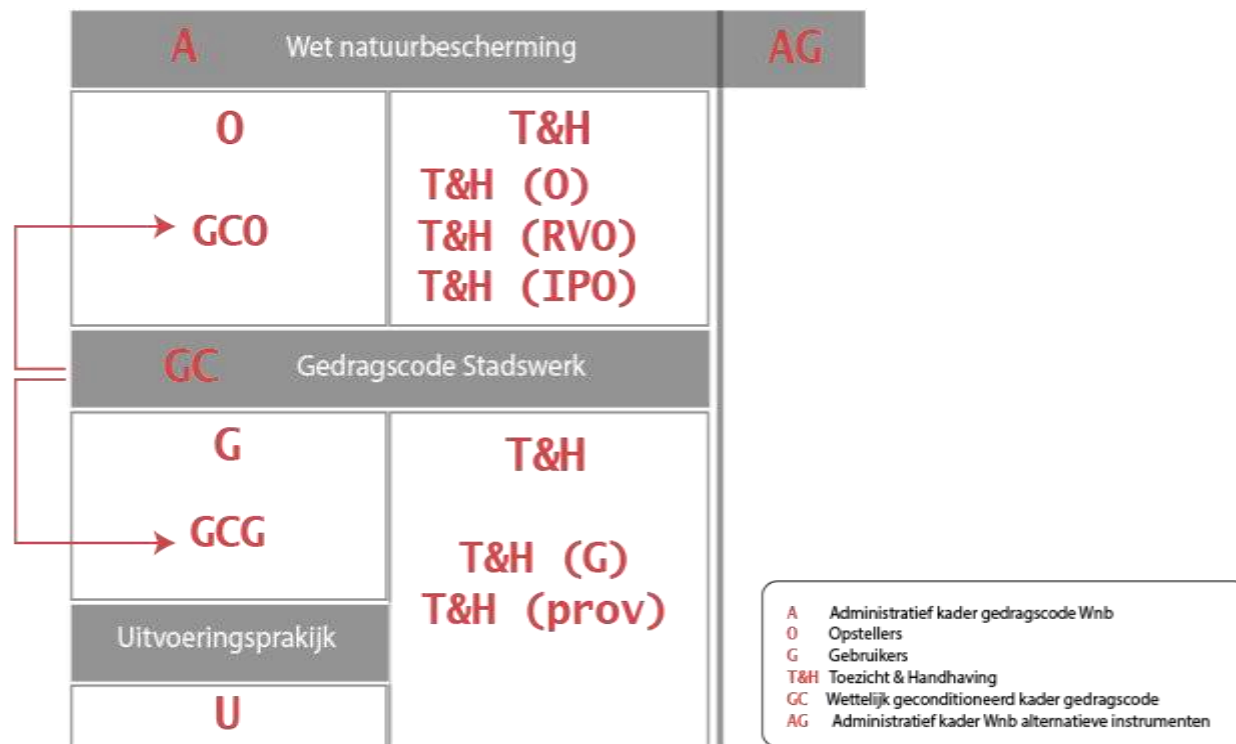
Gepercipieerde ecologische effectiviteit

Wat vindt u van de ecologische effectiviteit van gedragscodes? Met ecologische effectiviteit bedoel ik de mate waarin de soort-beschermende maatregelen de staat van instandhouding van soorten behouden?

PQ1: Waarom vindt u dat?

PQ2: Op basis van welke aannames zijn deze maatregelen gebaseerd?

Bijlage 3 Coderingen



Figuur 23 Gehanteerde coderingsschema gebaseerd op analytisch raamwerk (auteur, 2019)

Tabel 14 Aantal coderingen per interview inclusief totalen

	RVO	OddV	RUD	IPC Groene Ruimte	Ede beleidsadviseur ecologie	Barneveld beleidsmedewerker RO	Stadswerk	IPO	Prov. Utrecht Beleidsadviseur Groene Regelgeving	Utrechtse Heuvelrug beleidsadviseur ecologie	T&H prov. Gelderland	Groenaaneming	Arnhem beleidsadviseur openbare ruimte	Amersfoort beleidsadviseur ecologie	Amersfoort beleidsmedewerker groenbeheer	Totaal
A: Juridische structuurkenmerken	5	0	0	2	0	0	0	2	0	0	0	0	1	0	0	10
AG: Verhouding G.C. tot andere beleidsinstrumenten	1	0	0	3	7	0	2	1	2	1	1	0	4	7	2	31
AO: Interpretatie	0	0	0	10	0	0	2	2	6	0	0	0	0	0	0	20
AO: Verhouding G.C. tot andere beleidsinstrumenten	1	0	0	1	0	0	1	0	2	0	0	0	0	0	0	5
G: E perceptie	0	2	0	0	5	2	0	0	0	5	0	0	3	2	3	22
G: Inzet werkzaamheden	0	3	0	1	0	2	0	0	0	1	0	0	3	1	1	12
G: Middelen: Ecologische deskundigheid	0	0	0	0	2	1	0	1	2	6	1	0	1	0	1	15
G: Middelen: operationele informatie	1	4	0	12	1	2	1	0	0	2	0	3	3	2	3	34
G: Middelen: Procedurele kennis	0	1	0	1	1	1	1	1	1	2	0	0	1	1	0	11
G: Middelen: tijd en geld	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	0	1	4
G: Persoonlijke manier handelen	0	6	0	1	2	3	0	2	0	8	0	0	5	11	10	48
G: T&H perceptie	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
G: Verbeterpunten Wnb ruimtelijke ingrepen	0	0	0	0	5	1	0	0	1	2	0	0	5	0	2	16

GCG: Eisen aanbestedings-procedure	0	0	0	0	2	0	0	0	0	1	0	0	1	1	6	11
GCG: Interpretatie	0	6	0	2	8	3	0	2	0	2	0	0	8	4	1	36
GCG: Juridische structuurkenmerken	1	0	0	0	0	0	2	2	0	0	4	0	0	1	0	10
GCO: Interpretatie	2	0	0	9	0	0	8	0	1	0	0	0	0	0	0	20
O: E perceptie	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
O: Middelen: Ecologisch deskundige	3	0	0	3	0	0	2	0	1	0	0	0	0	0	0	9
O: Middelen: procedurele kennis	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
O: Middelen: tijd en geld	0	0	0	2	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	3
O: Persoonlijke invloed	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Omgevingswet	1	1	0	0	0	1	1	3	1	0	0	0	0	0	0	8
T&H (G): E perceptie	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	3
T&H (G): Ervaring	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	4
T&H (G): Middelen: gezag	0	0	0	2	0	0	0	0	0	2	1	1	0	1	2	9
T&H (G): Middelen: macht	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	6
T&H (G): Middelen: Operationele informatie	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	7
T&H (G): Middelen: tijd en geld	0	1	2	0	1	0	1	1	0	0	1	0	1	0	0	8
T&H (G): Persoonlijke manier handelen	0	0	6	1	0	0	0	1	0	0	9	0	0	0	0	17
T&H (IPO): E perceptie	0	0	0	0	0	0	0	6	3	0	0	0	0	0	0	9
T&H (IPO): GCO: Interpretatie	0	0	0	0	0	0	0	5	0	0	1	0	0	0	0	6
T&H (IPO): Middelen: Gezag	0	0	0	1	0	0	0	3	3	0	0	0	0	0	0	7
T&H (O): Middelen: Operationele informatie	3	0	0	1	0	0	1	2	0	0	0	0	0	0	0	7
T&H (O: prov): persoonlijke invloed	0	0	0	1	0	0	0	5	0	0	0	0	0	0	0	6

T&H (prov): E perceptie	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	2	0	0	0	0	3
T&H (prov): GCG: Interpretatie	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	3
T&H (prov): GCO: Interpretatie	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	1	0	0	0	0	4
T&H (prov): Middelen: Ecologische kennis	0	0	6	1	0	0	0	1	0	0	3	0	0	1	0	12
T&H (Prov): Middelen: Gezag	2	0	1	1	0	0	2	3	1	0	0	0	0	0	0	10
T&H (prov): Middelen: macht	0	0	0	0	0	0	0	4	1	0	0	0	0	0	0	5
T&H (RVO): AO: Interpretatie	10	0	0	3	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	14
T&H (RVO): E perceptie	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
T&H (RVO): GCO: Interpretatie	14	0	0	1	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	17
T&H (RVO): Middelen: macht	0	0	0	0	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0	1	4
T&H (U): Middelen: gezag	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
U: Interpretatie	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	5	0	0	0	6
U: Middelen: ecologische kennis	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	2
U: Middelen: tijd en geld	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
U: Persoonlijke voorkeur dagelijks handelen	0	0	0	2	0	0	0	0	0	2	0	7	0	0	0	11
U: Verbeterpunten Wnb ruimtelijke ingrepen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	1	0	0	5
Verbeterpunten T&H	1	0	4	3	2	2	1	8	2	0	3	0	0	0	0	26
TOTALEN:	48	26	29	67	38	18	29	56	34	35	36	25	39	32	34	546

Tabel 15 Gegroepede coderingsfamilies per transcriptie

	Beleidsinstrumentarium	Ecologische effectiviteit	Gebruiker: Interpretatie nut/doel	Gebruiker: Middelen	Gebruiker: Persoonlijke invloed	Interpretatie nut/doel	Juridische structuurkenmerken	Middelen	Omgevingswet	Opsteller: Interpretatie nut/doel	Opsteller: Middelen	Opsteller: Persoonlijk invloed	Persoonlijke invloed	Verbeterpunten	Totaal
010719_RVO	1	6	2	3	2	26	6	9	1	33	15	7	0	1	112
030619_ODDV	0	2	6	7	9	6	0	7	1	0	0	0	9	0	47
070519_RUD	0	3	2	7	6	2	0	14	0	0	7	0	6	7	54
140519_IPC Groene Ruimte	4	4	5	19	8	25	2	25	0	26	12	5	7	3	145
160519_Ede Beleidsadviseur Ecologie	7	7	14	13	11	8	0	6	0	0	0	0	4	6	76
140619_Barneveld Beleidsmedewerker RO	0	3	3	4	5	3	0	4	1	0	0	0	5	3	31
010719_Stadswerk	2	2	4	7	4	11	2	10	1	13	10	4	1	1	72
240619_IPO	1	7	5	5	6	9	4	15	3	11	16	9	8	8	107
040619_Beleids-adviseur Groene Regelgeving	2	7	2	5	2	11	0	11	1	13	10	2	0	3	69
060519_Utrechtse Heuvelrug Beleidsadviseur Ecologie	1	11	4	11	13	3	0	11	0	0	0	0	12	2	68
290519_T&H Gelderland	1	6	6	12	14	3	4	10	0	6	7	4	9	4	86
060619_Groenaaneming	0	0	5	9	7	5	0	9	0	0	0	0	7	4	46
120619_Arnhem Beleidsadviseur Openbare Ruimte	4	4	12	12	13	8	1	8	0	1	1	1	9	6	80

130519_Amersfoort Beleidsadviseur Ecologie	7	2	12	12	21	4	1	5	0	1	2	1	13	0	81
270619_Amersfoort Beleidsmedewerker Groenbeheer	2	4	3	10	19	1	0	9	0	0	1	0	17	2	68
TOTALEN	32	68	85	136	140	125	20	153	8	104	81	33	107	50	1142

