

Naar een effectieve natuurbeschermingswetgeving

De handhaving en naleving van de natuurbeschermingswetten, en daarmee de natuur en de realisatie van het natuurbeleid, staan onder druk. In dit artikel worden de knelpunten voor een effectieve handhaving en de noodzakelijke acties voor de oplossing van deze problematiek besproken. Tevens worden actuele projecten en acties gericht op de versterking van de groene handhaving aangegeven.

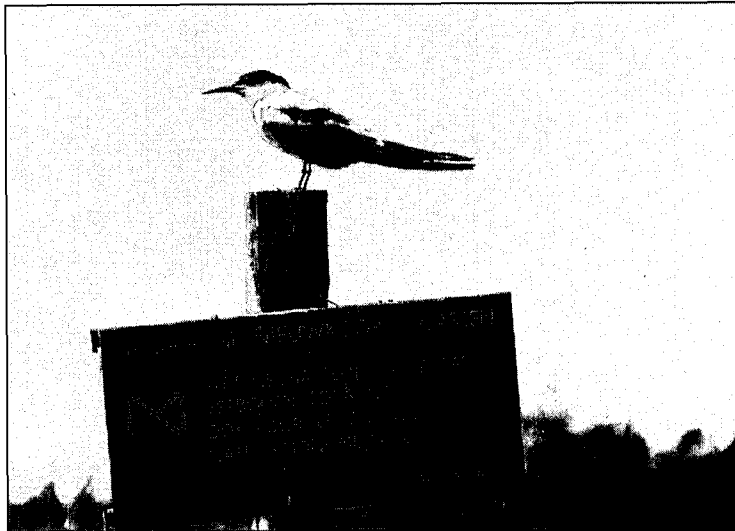
Uit diverse signalen blijkt dat de handhaving van de natuurbeschermingswetgeving, zoals de Natuurbeschermingswet, Boswet, Vogelwet, Visserijwet, Jachtwet, Kapverordening en de toegangsbepalingen voor natuurgebieden, tekort schiet zie bijvoorbeeld Natuurbeschermingsraad (1993), Hekhuis (1993) en het rapport Natuurbeleid in de Peiling (LNV, 1994). Vanuit verschillende invalshoeken is dit geen goede zaak. In de eerste plaats gaan belangrijke natuurwaarden verloren wanneer deze niet adequaat worden beschermd. Dit kan tot onherstelbare schade aan de natuurlijke omgeving leiden. Eén van de problemen van de handhaving van de groene wetgeving is echter dat het moeilijk is de effecten van het niet-naleven aan te geven. Slechts voor een aantal regels zijn kwantitatieve getallen bekend, bijv. de 300 ha bos die jaarlijks verdwijnt ondanks de

Boswet en de 1,5 à 2% aan landschappelijke elementen die jaarlijks in kwetsbare landelijke gebieden verdwijnt ondanks de bescherming in bestemmingsplannen (Kamma en Kooijman, 1988). In zijn algemeenheid gaat het om de volgende effecten: verlies aan bos- en natuurterreinen en landschappelijke elementen, verlies aan soorten, achteruitgang van de kwaliteit van terreinen of schadelijk (mede)gebruik van natuurterreinen. In de tweede plaats komt het draagvlak (bij burgers, behorende organisaties en overheden) voor het natuur- en milieubeleid in het geding wanneer het beleid in de praktijk mede uit regels blijkt te bestaan waarvan de handhaving een wassen neus is. Dit is niet alleen van toepassing voor het bestaande beleid, maar heeft ook zijn uitstraling naar de effectiviteit en acceptatie van nieuw beleid en nieuwe natuurbeschermingswetgeving (denk bijvoorbeeld aan de Flora- en Faunawet), maar ook op aanverwante milieu-

en ruimtelijk ordeningswetgeving zoals bestemmingsplannen. Verder heeft een niet adequate handhaving van de groene wetten ook een negatieve werking op het veiligheidsgevoel van burgers en recreanten in het landelijk gebied. Dit veiligheidsgevoel wordt mede door de hoeveelheid overtredingen van groene wetten (motorcrossen, stroperij, diefstal) en de beperkte hoeveelheid handhavers die aanwezig/zichtbaar zijn. Deze zorg over de tekort schietende handhaving van de groene wetgeving bestaat ook bij de Tweede Kamer. Bij diverse gelegenheden is daar uitgesproken dat de handhaving van de groene wetgeving tekort schiet. De Natuurbeschermingsraad stelt in 'Waar een wil is, is een wet' (1993) dat de bescherming van natuur een verantwoordelijkheid is voor de individuele burger, private organisaties en de overheid. De verantwoordelijkheid van de overheid acht de raad van groot belang vanwege de zorgplicht van de overheid, verwoord in artikel 21



■ *Illegale velling: handhaving van de Boswet*



■ Een adequate handhaving is belangrijk voor de bescherming van natuurwaarden

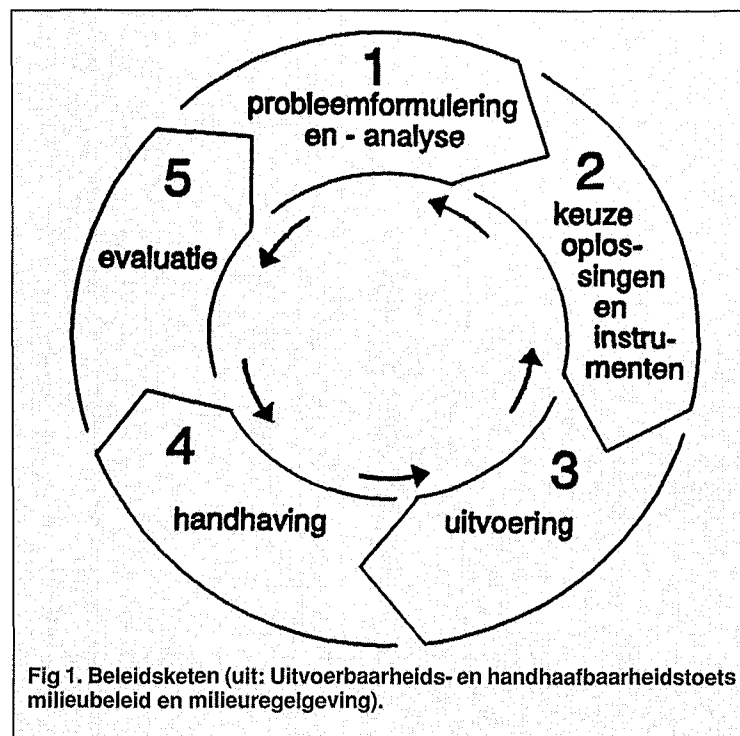
van een groter project "Versterking Handhaving Groene Wetgeving". Het is een gezamenlijk project van de ministeries Binnenlandse Zaken, Justitie en LNV. De probleemstelling van dit grotere project luidt: Hoe kan de handhaving van de groene wetten worden versterkt en hoe kan tijdens dit proces zicht ontstaan op de factoren in de andere schakels van de keten die een negatieve invloed hebben op de handhaafbaarheid van de wetten? Het project komt o.a voort uit bevindingen en acties uit het project 'Natuurbeleid in de peiling'. Voor het IBN-DLO is dit project een vervolg op het onderzoek naar de situatie en positie van het toezicht op de naleving van de natuurbeschermingswetten en regelingen op de Veluwe (Hekhuis, 1993; zie ook het Sept/Okt

van de Grondwet, de vangnetfunctie van de overheid ten behoeve van de niet-economische functies en de internationale verplichtingen met betrekking tot bescherming van natuur. De raad concludeert dat de zorgplicht van de overheid voor natuur in belangrijke mate tot uitdrukking wordt gebracht in het geformuleerde beleid maar dat er onder andere onvoldoende aandacht is voor naleving en handhaving.

Alle reden dus om de handhaving van de groene wetgeving te versterken. Daarbij moet echter niet geïsoleerd naar de handhaving zelf worden gekeken. Uit evaluaties van wet- en regelgeving blijkt dat oorzaken niet alleen in de handhavingsschakel maar ook in de andere schakels van de beleidsketen: beleidsontwikkeling, regelgeving, uitvoering, handhaving en evaluatie liggen. Het project 'Naleving' van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1992) heeft geresulteerd in een aantal probleemvelden ten aanzien van wet- en regelgeving, die als kader kunnen dienen voor deze studie. Zo worden benoemd de beleids-epidemie, de regelzucht, het uitvoeringsinfarct, de handha-

vingsdepressie en de organisatie-woekering. Deze probleemvelden moeten specifiek voor elk beleidsveld en wet- en regelgeving uitgewerkt worden om aangrijpingspunten voor oplossingen te geven.

Deze IBN-studie is onderdeel



■ Handhaving van de Vogelwet

nummer van 1993 van dit tijdschrift).

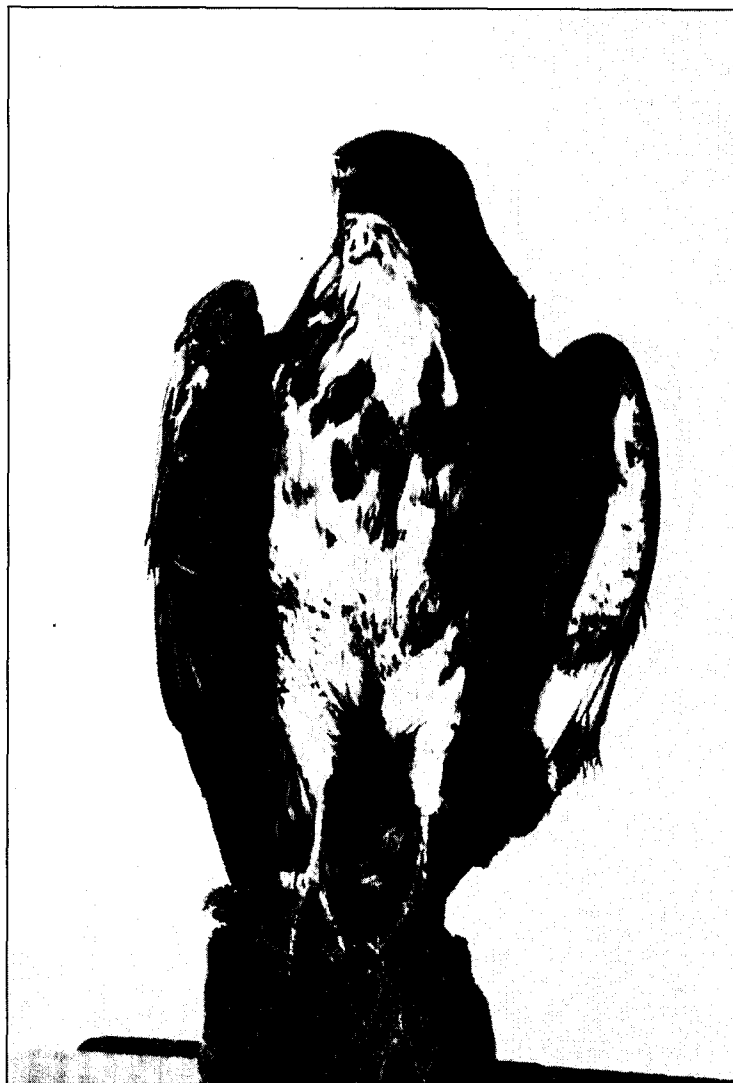
Om voor de versterking van de handhaving van de groene wetgeving concrete oplossingsgerichte acties te kunnen ondernemen moet eerst een duidelijk beeld van de omvang en de aard van de problematiek worden verkregen. Daartoe is eerst een knelpuntenanalyse uitgevoerd, gebaseerd op een analyse van de wetten en de taken en mogelijkheden van de diverse handhavingsorganisaties en een enquête onder handhavers, beleidsmakers, terreineigenaren en belangenorganisaties. De resultaten van deze knelpuntenanalyse zijn tijdens een werkconferentie (met de voorgenoemde groepen actoren) getoetst en tevens zijn mogelijke oplossingsrichtingen bepaald. Op basis van de aangedragen oplossingsrichtingen worden projecten opgezet om de handhaving van de groene wetgeving te versterken. Op een aantal plaatsen zijn dergelijke projecten al gaande. Met de resultaten van deze knelpuntenanalyse en de daarop volgende acties moet een landelijke, structurele en gehele beleidsketen dekkende aanpak van deze problematiek worden gerealiseerd.

Sterke en zwakke punten groene handhaving

In de volgende tekst worden kort de sterke en zwakke punten van de beleidsketen groene wetgeving aangegeven.

Beleidsontwikkeling en uitwerking en uitvoering groene regelgeving

Voor het geheel van de beleidsontwikkeling en de uitwerking van de regelgeving en de uitvoering ervan (bv. vergunningen) kan worden geconcludeerd dat



er een aantal knelpunten is, maar dat er ook duidelijke positieve punten zijn. In deze studie zijn elementen herkenbaar van de beleidsepidemie en de regelzucht zoals geschetst in het project Naleving. De samenleving (de belangengroeperingen voorop) heeft inderdaad hoge verwachtingen van de verzorgingspotentie van de overheid. Het is de vraag of dat voor het natuurbeleid ook niet terecht is (zie bijv. 'Waar een wil is, is een wet', Natuurbeschermingsraad 1994). Het beleid t.a.v. de groene en

aanverwante wetgeving en handhaving oogt fragmentarisch en is niet gebaseerd op duidelijke keuzen die dan vervolgens ook uitgedragen worden. De groene wetgeving is op onderdelen ingewikkeld en weinig geïntegreerd. Een deel van de wetten kent inderdaad tegengestelde belangen, verwerkt in de wet. Bepaalde wetten bevatten veel uitzonderingen en zijn mede daardoor ingewikkeld. Pluspunten zijn dat groene wetten en regelgeving over het algemeen een duidelijke doelstelling

en normstelling heeft en als doelgericht wordt ervaren. Voor een aantal kritiekpunten worden op dit moment de wetten aangepast (of zijn de aanpassingen in voorbereiding) zoals de NB-wet nieuwe stijl en de Boswet (Nota Open Bos). Er is over het algemeen bij de bij dit onderzoek betrokken personen geen twijfel of wet- en regelgeving het geschikte instrument is voor de betreffende doeleinden. Ook worden de groene wetten qua uitwerking actueel gevonden. Het overgrote merendeel van de bij dit onderzoek betrokken personen is van mening dat het maatschappelijk draagvlak voor de groene wetten voldoende is i.t.t. vaak andere geluiden. Er is draagvlak voor het beleid en de regelgeving bij een belangrijk deel van de handhavende organisaties. Er is een tendens om beleid (ook) door andere instrumenten dan wettelijke voorschriften aan te pakken en er is meer aandacht voor flankerend beleid. Groene regelgeving heeft in zijn algemeenheid minder gevolgen voor de individuele vrijheid (uitzonderingen zijn bijv. de NB-wet gebiedsbescherming en de kapverordening), en zal daardoor gemakkelijker te handhaven zijn, dan veel grijze milieuwetten.

In het kader zijn de knelpunten voor de beleidsschakels beleidsontwikkeling, uitwerking regelgeving en uitvoering aangegeven.

Handhaving

De handavingsdepressie en de organisatiewoekering, zoals geschetst binnen het project Naleving, lijken ook voor de Natuurbeschermingswetten voor een belangrijk deel op te treden. Er is weinig communicatie tussen handhaving en beleid. Er worden geen duidelijke keuzen gemaakt over de manier van handhaven, prioriteiten en het gewenste nale-

Knelpunten beleidsontwikkeling

- A. Onvoldoende actief uitdragen van de groene wetten door de overheden
- B. Het ontbreken van een handhavingsstrategie bij de overheid
- C. Beperkt draagvlak bij het management van een deel van de handhavende organisaties
- D. Onvoldoende flankerend beleid (voorlichting, educatie, combineren met andere instrumenten)
- E. Onvoldoende inzicht in de effecten van decentralisatie

Knelpunten regelgeving

- F. Ontbreken beleid t.a.v. belangentegenstellingen binnen en tussen wetten
- G. Onvoldoende inzicht in effecten handhaving groene wetten
- H. Complexiteit groene wetgeving (hoeveelheid, afstemming, uitzonderingen, begrippen)
- I. Te lichte sancties en onduidelijkheid over combineerbaarheid sancties

Knelpunten uitvoering

- J. Kenbaarheid deel groene regels onvoldoende
- K. Negatieve voorbeeldfunctie van de overheid
- L. Belangenvermenging binnen de groene handhaving

vingsniveau. Opsporingsinstanties worden minder zichtbaar en minder gemotiveerd en de pak kans wordt gereduceerd. Het feit dat een belangrijk deel van de handhaving leunt op de onbezoldigde Boa's (Boswachters, (Jacht)opzichters etc.) is in dit opzicht tekenend. De mogelijkheden om door overheidshandelen de handhaving te regelen mede door middel van organisatorische ingrepen (zie bijv. Politie, AID en NBLF) worden overschat. De overheidstaken zijn versnipperd. De ambtelijke leiding van politie (en in mindere mate AID) confronteert de medewerkers bij voortdurend met taakuitbreiding zonder toereikende middelen en met bezuinigingen. Iets vergelijkbaars is er ook aan de hand met de private toezichthouders die steeds meer ook publiekrechtelijke taken mee moeten gaan nemen, door de gaten die anderen laten vallen. Door de voortdurende reorganisaties en wisselingen van personen en

functies (zie bijv. ook het commentaar op het OM) wordt samenwerking ontmoedigd.

Wel is er een beperkt aantal positieve ontwikkelingen aan te geven. De tendens naar meer gebiedsgerichte samenwerking van de diverse actoren (samenwerkingsprojecten in politiedistricten en op het niveau van Wildbeheereenheden en de recent gestarte samenwerkingsprojecten in de provincie Gelderland (Veluwe en Achterhoek)) is een voorbeeld.

In het volgende kader zijn de knelpunten voor de beleidsschakels handhaving en beleidsevaluatie aangegeven.

Deze knelpunten zijn tijdens de werkconferentie besproken met 60 vertegenwoordigers uit het handavingsveld. De lijst met knelpunten werd door het overgrote merendeel van de deelnemers herkenbaar tot zeer herkenbaar gevonden.

Oplossingsrichtingen

In totaal is naar aanleiding van de

Knelpunten handhaving

- M. Ontbreken handhavingstrategie bij politie en deel terreinbeheerdersorganisaties
- N. Onvoldoende aandacht voor preventieve werking handhaving
- O. Gebrekkige organisatie, coördinatie en samenwerking binnen handhaving
- P. Onvoldoende duidelijke afspraken tussen handhavers en OM/Justitie
- Q. Informatievoorziening van de handhavers
- R. Onduidelijkheid over mogelijkheden meer inschakelen belangengroeperingen
- S. Prioriteit voor groene handhaving bij (management) handhavende organisaties
- T. Realiseren regisserende en coördinerende rol politie
- U. Capaciteitsproblematiek vrije-veldtoezicht
- V. Kennis en uitrusting Boa's
- W. Instandhouden bevoegdheden Boa's
- X. Prioriteit voor groene handhaving en kennis bij OM

Knelpunten beleidsevaluatie

- Y. Informatie-uitwisseling tussen beleid en handhavers
- Z. Informatie-uitwisseling tussen OM, politie en Boa's.

bevindingen van de studie en de werkconferentie een groot aantal oplossingsrichtingen aangeven. Deze oplossingsrichtingen zijn hier geclusterd in 8 projecten/acties. Op een aantal plaatsen zijn dergelijke acties al gaande (vnl. Provincie Gelderland), daarnaast zullen vanuit het project "Versterking Handhaving Groene Wetgeving" de komende maanden nog nieuwe acties en voorbeeldprojecten worden geïnitieerd.

Beleidsontwikkeling

1. Een duidelijke en actieve opstelling en communicatie van de verschillende overheden t.a.v. de natuurbeschermingswetten
Hiervoor worden onder andere een bewustwordingscampagne gericht op burgers en de doelgroep, het uitwerken van handhavingstrategie voor de groene wetten vanuit de overheden naar onder andere de handhavende organisaties, het combineren met andere beleidsinstrumenten (geïntegreerd beleid) en maatregelen voor het verbeteren van de

voorbeeldfunctie van de overheid voorgesteld.

2. **Verbetering van de doorwerking van groene wetten naar provincies en gemeenten, politie en terreinbeheerdersorganisaties**
Daarbij moet ook aandacht worden besteed aan de effecten van de decentralisatie van de handhaving naar de provincies.

Regelgeving

3. **Evaluatie en bijstelling van de groene wetgeving gericht op afstemming en vermindering van de complexiteit**

Hiertoe behoort ook het ontwikkelen en toepassen van een handhavingstoets voor nieuwe en bestaande wetgeving. Op dit moment worden bij LNV voorstellen voorbereid voor herijking van een deel van de groene wetten gericht op verbetering van de handhaafbaarheid.

4. **Bepaling van methoden om de effecten van handhaving te kwantificeren en een inventarisatie ef-**

fecten van het wel/niet naleven en handhaven van de verschillende groene wetten

Eén van de redenen voor de geringe bestuurlijke aandacht voor de handhaving van de groene wet- en regelgeving is het vaak ontbreken van concrete gegevens over het nalevingsniveau en de effecten van het niet-naleven op de natuur en de realisatie van het natuurbeleid. Er is daarom onderzoek nodig naar het daadwerkelijke nalevingsniveau van de verschillende natuurbeschermingswetten en de effecten van het niet-naleven.

5. **Verbetering van de effectiviteit van sancties**

Het waar nodig bijstellen van de hoogte van de verschillende sancties en het meer toepassen van het zogenaamde 'lik-op-stuk' beleid.

Handhaving

6. **Verbetering organisatie groene handhaving**

Belangrijke onderdelen hiervoor zijn het stimuleren van de regisserende en coördinerende rol van de politie, het stimuleren van gebiedsgerichte samenwerking tussen de verschillende handhavers, het stimuleren van handhavingplannen (incl. preventieve handhaving) en de inbedding van groene handhaving in bestaande handhavingsoverlegstructuren.

In de provincie Gelderland wordt op dit moment in twee projecten (Veluwe en Achterhoek) gewerkt aan verbetering van de organisatie van de groene handhaving. Daarbij wordt de coördinerende taak expliciet bij de politie neergelegd. Ook wordt in een aantal politiedistricten en wildbeheers-eenheden gewerkt aan de organisatie van de handhaving, waarbij Aalten vaak als voorbeeld wordt gehanteerd.

7. **Vergroten handhavingscapaciteit**

Belangrijke onderdelen hiervoor zijn het verbeteren van de uitrust-



■ Kwetsbare natuur

ting van de handhavers (bijv. communicatiemiddelen en groene infokaart), behoud van opsporingsbevoegdheden voor de groene Boa's, het verbeteren van de groene opleiding van de politie en de Boa's (o.a. de praktische veldkennis) en extra handhavingscapaciteit. Dit laatste kan onder andere gebeuren door het stimuleren van de inzet van provinciale en gemeentelijke opsporingsambtenaren, het inschakelen van belangengroeperingen, het financieel stimuleren van extra handhavers bij gebiedsgerichte samenwerkingsprojecten en eventuele tijdelijke oplossingen als Melkert-banen.

De Provincie Gelderland stimuleert op dit moment de opleiding en het bezit van communicatiemiddelen door toezichthouders en zet provinciaal medewerkers, die al in het buitengebied werkzaam zijn, tevens in bij de handhaving van de groene wetten.

8. Verbeteren informatie-uitwisseling

Het verbeteren van de informatie-uitwisseling tussen enerzijds beleid, handhavers en OM en anderzijds tussen de handhavers bijvoorbeeld politie en Boa's.

Aanbevelingen

Er is na deze en de voorgaande studies en de werkconferentie een duidelijk beeld van de problematiek en de noodzakelijke aanpak

voor de verbetering van de handhaving en daarmee naleving van de natuurbeschermingwetgeving. Tevens is er een toenemend draagvlak bij beleidsmakers, handhavers, behorende organisaties en belangengroeperingen. Het is nu zaak gezamenlijk de schouders eronder te zetten. In de coördinerende rol is daarbij een schone taak voor de provincies en voor de projectgroep 'Versterking Handhaving Groene Wetgeving' weggelegd. De provincie Gelderland is al in een vroegtijdig stadium begonnen met initiatieven voor een verbetering van de handhaving. Echter ook de drie betrokken ministeries moeten nu tot actie overgaan.

Er is meer structurele aandacht vanuit beleid, handhavers en onderzoek nodig voor de handhaving en naleving van de groene wetten. Aandacht die er mijns inziens onvoldoende is. Meer aandacht is nodig om te voorkomen dat pas als veel kwaad is geschied wordt gereageerd. Het is van belang continu de vinger aan de pols te houden. Het spreekwoord over het kalf en de put is hier van toepassing.

Het onderzoek naar de handhaving van de groene wetten is naar mijn mening een illustratie hoe onderzoeksprojecten in de beleids-evaluatie en -ontwikkeling een rol van betekenis kunnen spelen bij probleemanalyse, bepalen van mogelijke oplossingsrichtingen en het bepalen van effecten van beleidsalternatieven. Daarbij is veel

aandacht voor het proces van onderzoek, aandacht voor theoretisch gefundeerd en praktisch bruikbare oplossingen, de samenwerking met de praktijk en het beleid en de kennisverspreiding na de oplevering van het onderzoeksrapport. Daarbij is echt sprake van een 'win-win' situatie: een betrokken praktijksector die hun uitgangspunten en kennis terug zien in 'beleidsadviezen', een gemotiveerde onderzoeker die ziet dat zijn resultaten ook daadwerkelijk iets betekenen en een beleidsambtenaar die goed beslagen ten ijs komt met adequate informatie.

Literatuur

- Hekhuis, H.J., 1993. Het toezicht op de naleving van het natuur- en milieubeschermingsrecht in de knel?. Wageningen, Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek. Rapport 024. 88 p.
- Hekhuis, H.J. & D.W. Bruil, 1995. Handhaving groene wetten: samen naar een oplossing! Wageningen, Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek. Rapport 178. 137 p.
- Kamma, A. & R. Kooijman, 1988. De effectiviteit van de kapverordening. Amsterdam, Planologisch en Demografisch Instituut van de Universiteit van Amsterdam. 158 p.
- LNV, 1994. Natuurbeleid in de Peiling. Den Haag. 98 p.
- Natuurbeschermingsraad, 1993. Waar een wil is, is een wet. Utrecht.
- Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets milieubeleid en milieu-regelgeving, 1994. Den Haag, Ministeries VROM, V&W, LNV.